

第 7 章

民政事務局
民政事務總署
社會福利署

推動社會企業的發展

香港審計署
二零一四年四月四日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十二號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

推動社會企業的發展

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.14
審查工作	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：創業展才能計劃	2.1 – 2.6
處理申請	2.7 – 2.13
審計署的建議	2.14
當局的回應	2.15
釐定資本開支撥款和營運開支撥款	2.16 – 2.22
審計署的建議	2.23
當局的回應	2.24
創業展才能計劃的成效	2.25 – 2.41
審計署的建議	2.42 – 2.43
當局的回應	2.44 – 2.45
監察項目	2.46 – 2.52
審計署的建議	2.53
當局的回應	2.54
第 3 部分：“伙伴倡自強”社區協作計劃	3.1 – 3.5
撥款安排	3.6 – 3.15
審計署的建議	3.16
當局的回應	3.17
處理申請	3.18 – 3.23
審計署的建議	3.24
當局的回應	3.25

	段數
釐定資本開支撥款和營運開支撥款	3.26 – 3.32
審計署的建議	3.33
當局的回應	3.34
伙伴倡自強計劃的成效	3.35 – 3.50
審計署的建議	3.51
當局的回應	3.52
監察項目	3.53 – 3.61
審計署的建議	3.62
當局的回應	3.63
第 4 部分：宣傳及推廣工作	4.1
宣傳措施	4.2 – 4.21
審計署的建議	4.22 – 4.23
當局的回應	4.24 – 4.25
社會企業伙伴計劃	4.26 – 4.39
審計署的建議	4.40
當局的回應	4.41
第 5 部分：未來路向	5.1
社企發展所遇到的問題	5.2 – 5.4
社會企業諮詢委員會的角色	5.5 – 5.8
審計署的建議	5.9
當局的回應	5.10
優先競投政府服務合約	5.11 – 5.14
審計署的建議	5.15
當局的回應	5.16
不同決策局及部門的資助計劃	5.17 – 5.26
審計署的建議	5.27 – 5.28
當局的回應	5.29 – 5.31

	段數
為社企設下定義及訂立規管架構	5.32 – 5.37
審計署的建議	5.38
當局的回應	5.39
問責性及服務表現管理	5.40 – 5.41
審計署的建議	5.42
當局的回應	5.43

附錄	頁數
A： 創業展才能計劃下核准項目的營運年期 (二零一三年九月三十日)	75
B： 伙伴倡自強計劃下核准項目的營運年期 (二零一三年九月三十日)	76

推動社會企業的發展

摘要

1. 社會企業(社企)是一盤用以達致某種社會目的的生意。它所得利潤主要用作再投資於本身業務，以達到既定的社會目的，而非分派給股東。政府推動社企發展，旨在讓弱勢社羣通過就業達致自力更生，並以企業思維及創新方法，滿足不同社羣的需要。民政事務局(民政局)、民政事務總署(民政總署)、社會福利署(社署)、勞工及福利局，以及發展局均曾推出各項計劃，以鼓勵及支持社企的發展。政府在二零零七年七月重組後，關乎社企的職責由民政局肩負，並由民政總署提供支援。審計署最近就政府推動社企發展的工作進行審查。

創業展才能計劃

2. 創業展才能計劃於二零零一年由社署推出，為非政府機構提供資助，用以成立及經營社企，聘用殘疾人士。每個核准項目最高可獲 200 萬元撥款資助，當中包括資本開支撥款和營運開支撥款。截至二零一三年九月，創業展才能計劃共接獲 137 宗申請，當中 81 宗 (59%) 獲得批准，資助總額為 6,200 萬元(第 2.2、2.6 及 2.16 段)。

3. **處理申請** 社署處理申請，往往需時甚久，方能完成。由遞交申請至簽訂撥款協議，平均需時 184 天。這情況既會阻延業務開展，亦會令致撥款延遲發放。此外，在釐定核准項目的資本開支撥款和營運開支撥款方面，亦有可予改善之處(第 2.9 至 2.11 段及第 2.16 至 2.22 段)。

4. **創業展才能計劃的成效** 創業展才能計劃的成效如何，可根據所成立社企的可持續發展程度及為殘疾人士創造的職位予以評估。在計劃運作的 12 年間，核准的項目共有 81 個，開設殘疾人士職位的目標數目為 622 個。平均來說，每年獲得核准的項目只有 7 個(開設 52 個殘疾人士職位)。另外，該 81 個核准項目的殘疾人士職位平均每個撥款額介乎 1.2 萬元至 37 萬元不等，相距甚大。截至二零一三年九月，在 81 個核准項目當中，有 24 個已經結業，其餘 57 個尚在營運。根據社署所編纂的資料，截至二零一三年九月，57 個營運中項目當中的 52 個，共開設了 385 個殘疾人士職位，自開業以來先後聘用了 1 882 名殘疾人士。就這些項目而言，實際開設的殘疾人士職位的總數，較目

摘要

標數目少 10%。社署有需要加強宣傳工作，邀請更多非政府機構參加創業展才能計劃。社署亦有需要找出為何不少殘疾人士在獲聘後離職，以找出需否採取額外措施，以提升創業展才能計劃的成效(第 2.25、2.26、2.28、2.34 及 2.38 至 2.40 段)。

5. **監察項目** 審計署揀選了 15 個項目作出審查，結果顯示，截至二零一三年九月，不少受資助機構逾期提交它們的進度報告及周年審計帳目。雖然社署曾就部分個案發出催辦通知書，但審計署認為，逾期提交進度報告的情況並不理想(第 2.48 段)。

“伙伴倡自強”社區協作計劃(伙伴倡自強計劃)

6. 伙伴倡自強計劃於二零零六年由民政總署設立，為合資格的機構提供資助，用以成立社企，藉此推動可持續的地區扶貧工作，助人自助，特別是協助社會上的弱勢社羣自力更生。每個核准項目最高可獲 300 萬元撥款資助，當中包括資本開支撥款和營運開支撥款。截至二零一三年九月，伙伴倡自強計劃共處理了 459 宗申請，當中 145 宗(32%)獲得批准，資助總額為 1.58 億元(第 3.2 及 3.26 段)。

7. **處理申請** 民政總署處理申請，往往需時甚久，方能完成。由遞交申請至簽訂撥款協議，平均需時 239 天。這情況既會令致申請機構的熱忱減退，亦會削弱其把握機會的能力。此外，在釐定核准項目的資本開支撥款和營運開支撥款方面，亦有可予改善之處(第 3.22、3.23 及 3.26 至 3.32 段)。

8. **伙伴倡自強計劃的成效** 伙伴倡自強計劃的成效如何，可根據所成立社企的可持續發展程度及為弱勢社羣創造的職位予以評估。在計劃運作的七年間，核准的項目共有 145 個，開設職位的目標數目為 2 287 個。平均來說，每年獲得核准的項目有 21 個(開設 327 個職位)。另外，該 145 個核准項目的職位平均每個撥款額介乎 9,000 元至 36 萬元不等，相距甚大。截至二零一三年九月，在 145 個核准項目當中，有 25 個已經結業，其餘 120 個尚在營運。就營運中的項目而言，實際開設職位的總數，低於目標數目，全職職位少 39%，兼職職位少 22%(第 3.35、3.41 及 3.44 段)。

摘要

9. **監察項目** 審計署審查了 90 份進度報告，發現有 55 份 (61%) 報告逾期提交。民政總署亦花費頗長時間 (平均而言 267 天)，才能敲定進度報告，然後始發放營運開支撥款。進度報告逾期提交，加上敲定進度報告受到延誤，導致營運開支撥款延遲發放 (第 3.54 及 3.55 段)。

宣傳及推廣工作

10. 民政局及民政總署推出多項措施，推動社企發展。舉例而言，民政總署推出社會企業伙伴計劃 (伙伴計劃)，以加強跨界別協作，推動社企發展。伙伴計劃下設有師友計劃和配對平台。師友計劃目的是為社企與義務導師建立師友關係。由二零一二年三月開始，民政總署實行臨時措施，限定只招募伙伴倡自強計劃下的社企為學員。此舉剝削了其他社企的機會。至於配對平台，其目的是建立伙伴關係，讓商業機構可採購社企的服務和產品，以及向社企提供協助。配對平台自二零零八年推出以來，所進行的活動一直不多。民政總署有需要檢討配對平台的成效及研究改善措施 (第 4.2、4.26、4.27、4.32 至 4.34 及 4.39 段)。

未來路向

11. 二零一零年一月，民政局成立了社會企業諮詢委員會，就制定政策及策略以支援香港社企持續發展，並就促進社企發展的計劃／活動，向政府提供意見 (第 5.2 段)。

12. **不同決策局及部門的資助計劃** 社企要達成的社會目的，不一而足，並可能橫跨不同決策局／部門的工作範疇，當中有若干資助計劃提供開業資金，協助社企成立。民政局和民政總署在制訂政策和策略以推動社企發展時，有需要就不同決策局／部門在推動社企發展方面的工作，檢視進度和成果，從而推廣良好的作業模式，找出服務不足之處，以及締造協同效應，當中尤須探討創業展才能計劃與伙伴倡自強計劃之間的協同作用，以改善兩項計劃日後的運作 (第 5.17、5.18 及 5.26 段)。

13. **為社企設下更精確的定義** 政府的用意，並非單方面就社企設下嚴謹的定義和全面的名單，以免局限社企業界在初期的發展。由於本地及海外的社企

摘要

發展迅速，業界和立法會對社企是否訂有清晰的定義，均表關注。審計署認為，為了讓社企長期持續發展，政府宜採用一個更為精確的社企定義，以便制訂支援策略及計劃，並且賦予社企一個明確的身分，從而加深公眾對社企的認識和接納(第 5.34 至 5.36 段)。

審計署的建議

14. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應：

創業展才能計劃

- (a) 加快處理創業展才能計劃的申請，清楚說明以何準則釐定資本開支撥款和營運開支撥款，並且採取措施，確保對所有項目申請均採用同一準則處理(第 2.14(a) 及 2.23(c) 段)；
- (b) 鼓勵更多非政府機構參與創業展才能計劃，並加強社署的宣傳工作，推廣創業展才能計劃(第 2.42(b) 及 (c) 段)；
- (c) 加強監察受資助社企為殘疾人士開設職位的情況，並提供所需的意見和協助，幫助該些社企達到擬開設職位的目標數目(第 2.42(f) 段)；及
- (d) 採取措施，以確保受資助機構準時提交進度報告(第 2.53(a) 段)。

15. 審計署建議民政事務總署署長應：

伙伴倡自強計劃

- (a) 採取措施，以加快處理申請，並清楚說明為每個核准項目釐定營運開支撥款的準則和理據(第 3.24(b) 及 3.33(c) 段)；
- (b) 加強監察受資助社企開設職位的情況，並提供所需的意見和協助，幫助該些社企達到擬開設職位的目標數目(第 3.51(b) 段)；
- (c) 採取措施，以確保受資助機構準時提交進度報告，以及進度報告在合理時限內敲定(第 3.62(a) 段)；

摘要

宣傳及推廣工作

- (d) 留意是否有需要將師友計劃開放，讓伙伴倡自強計劃資助項目以外的其他社企參加 (第 4.40(c) 段)；
- (e) 審視配對平台的成效，並研究措施，推動社企與商界建立伙伴關係 (第 4.40(f) 段)；及

未來路向

- (f) 與社會福利署署長合力檢討伙伴倡自強計劃和創業展才能計劃，從而探討兩項資助計劃之間的協同作用，以改善兩項計劃日後的運作 (第 5.28 段)。

- 16. 有關未來路向，審計署建議民政事務局局长應：
 - (a) 就不同決策局／部門在推動社企發展方面的工作，定期檢視進度和成果，從而推廣良好的作業模式，找出服務不足之處，以及締造協同效應 (第 5.27 段)；及
 - (b) 留意是否有需要為社企設下一個更精確的定義及制定一份正式的社企名單，以促進社企長期持續發展 (第 5.38 段)。

當局的回應

- 17. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

政府的社會企業政策

1.2 根據政府的社會企業(社企)網站所載，社企沒有統一的定義。一般而言，社企是一盤生意，用以達致某種社會目的，例如提供社會所需的服務或產品、為弱勢社羣創造就業和培訓機會、保護環境等。社企所得利潤主要用作再投資於本身業務，以達到既定的社會目的，而非分派給股東。

1.3 政府推動社企發展，旨在讓弱勢社羣通過就業達致自力更生，並以企業思維及創新方法，滿足不同社羣的需要，以孕育關懷文化，凝聚社會各界，發揮互助精神。

政府在推動社企發展方面的工作

1.4 **創業展才能計劃** 政府透過推動社企發展為殘疾人士提供就業和培訓機會，這種做法在香港有相對較長的歷史。二零零一年九月，社會福利署(社署)推出創業展才能計劃。此計劃旨在向非政府機構提供資助，以成立小型企業，為殘疾人士提供就業機會。

1.5 **扶貧委員會的建議** 二零零五年二月，政府成立扶貧委員會(註 1)，從宏觀角度研究扶貧紓困的工作。扶貧委員會認同，在協助弱勢社羣從受助到自強方面，發展社企有其效益。該委員會亦於二零零五年九月提出並在其二零零七年六月發表的報告中建議進一步推動社企發展，通過這個創新模式，鼓勵自力更生，並提供社區就業機會，讓失業者投入就業市場。

1.6 **“伙伴倡自強”社區協作計劃** 在 2006-07 年度，財政司司長預留了 1.5 億元，用以在隨後五年資助非牟利機構成立社企，協助弱勢社羣。其後，民政

註 1：扶貧委員會於二零零七年六月解散，其後於二零一二年十二月重設。

事務總署(民政總署)推出“伙伴倡自強”社區協作計劃(伙伴倡自強計劃)。此計劃旨在資助非牟利機構成立社企，為弱勢社羣提供就業機會。

1.7 **四管齊下推動社企發展** 政府在二零零七年七月重組後，關乎社企的職責由民政事務局(民政局)肩負，並由民政總署提供支援。民政局在二零零七年十二月舉辦了社企高峰會。政府參考過各界在高峰會上提出的意見後，採取四管齊下的方法，推動社企發展：

- (a) **加深公眾對社企的認識** 此舉有助社企招聘員工、物色商業伙伴、尋求贊助，以及推廣服務和產品；
- (b) **促進跨界別合作** 此舉可鼓勵更多私營企業和專業人士參與推動社企發展；
- (c) **培育社會企業家** 社會普遍認同，社會企業家精神是社企發展的關鍵所在；及
- (d) **加強對社企的支援** 政府會繼續為符合資格的社企提供種子基金，以資助其初期營運所需。

1.8 **社會企業支援小組** 二零零八年，民政總署成立社會企業支援小組，以實行各項措施，推動社企發展。措施包括：

- (a) **加深公眾對社企的認識** 編製按服務分類的社企名錄，以及介紹成功社企故事及社企營商策略的小冊子；推出政府宣傳短片和聲帶，以增進公眾對社企的認識。民政總署為社企設立專題網站(社企網站)，並舉辦諸如地區展銷日等活動，推廣社企的服務和產品；及
- (b) **促進跨界別合作** 民政總署設立了社會企業伙伴計劃，當中包括師友計劃和配對平台。師友計劃旨在建立師友關係，由招募自不同商業及專業界別的人士擔任導師，向社企提供意見及指導。配對平台旨在建立伙伴關係，由商業機構購買社企的服務和產品，並向社企提供諸如租金優惠等協助。

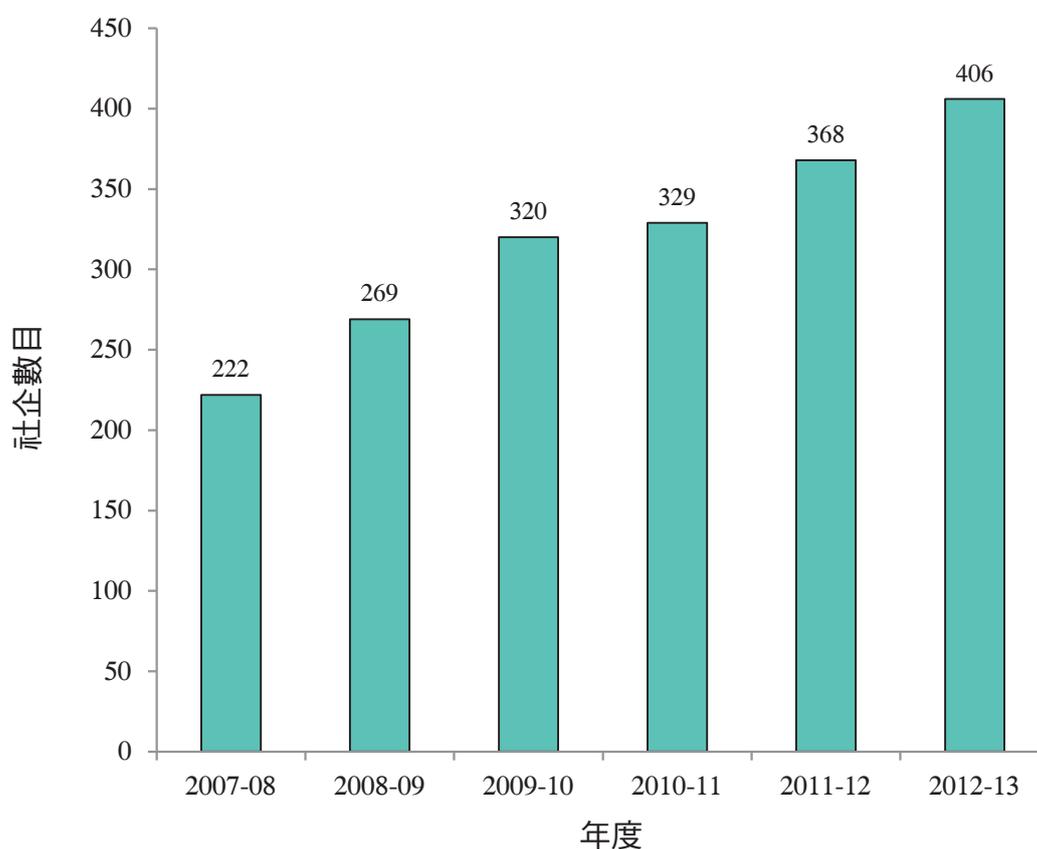
1.9 **社會企業諮詢委員會** 二零一零年一月，政府成立了社會企業諮詢委員會(社企諮委會)，由該諮委會就推動社企發展的政策、策略、計劃及活動，向政府提供意見。政府聯同社企諮委會推出了多項推廣措施，包括社企獎勵計劃和社企訓練課程。

本港社企的狀況

1.10 政府並無發布有關全港所有社企的正式統計資料。不過，社會企業商務中心(社企商務中心——註 2) 每年都進行香港社企狀況調查，用以編纂香港社企的統計資料。該等統計資料廣為社會人士使用。調查結果顯示，社企數目增長穩定，如圖一所示。香港的社企從事不同業務。圖二顯示根據 2012-13 年度狀況調查所得有關從事不同業務的社企數目。

圖一

本港社企數目

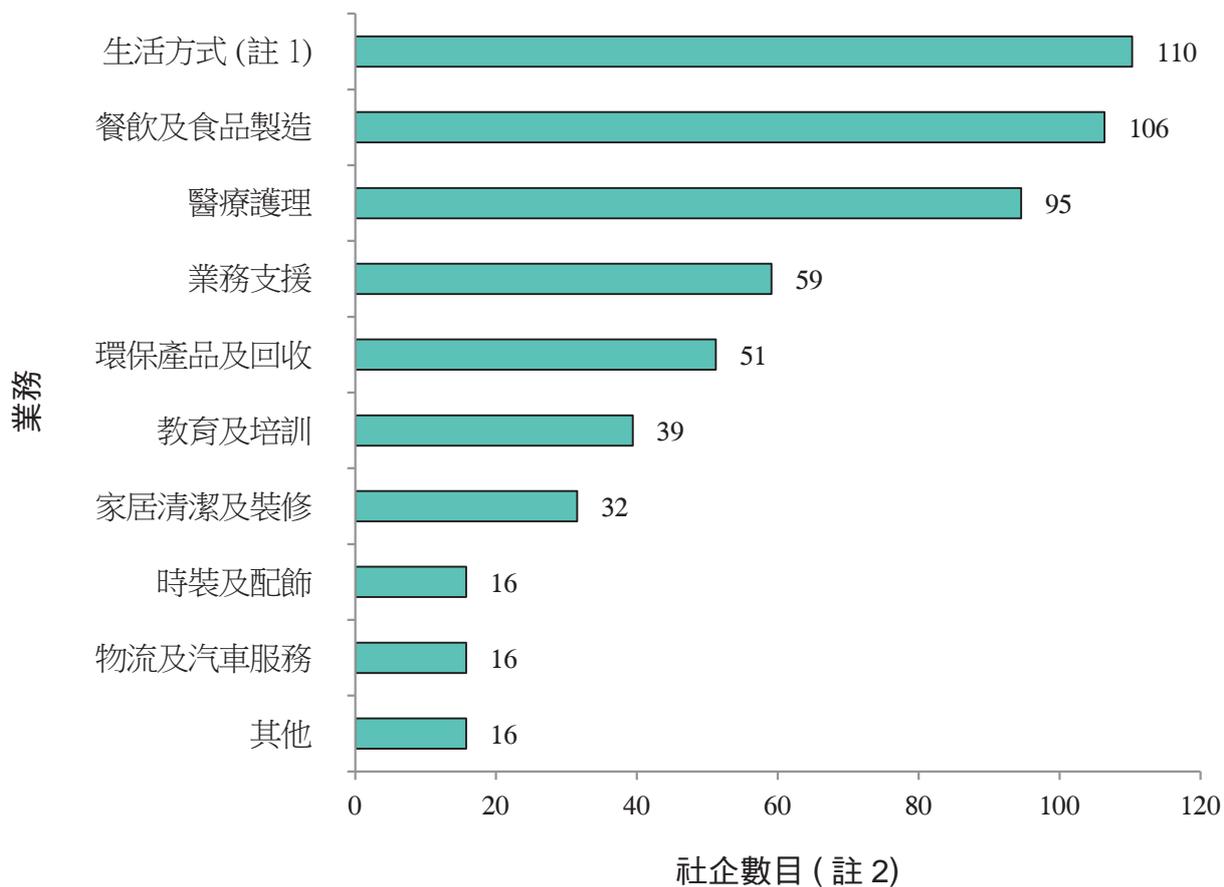


資料來源：社企商務中心 2012-13 年度狀況調查

註 2：社企商務中心由香港社會服務聯會於二零零八年成立，獲私人機構和政府資助。其目標是促進社會企業家精神及推動社會創新。

圖二

從事不同業務的社企數目
(2012-13 年度)



資料來源：社企商務中心 2012-13 年度狀況調查

註 1：這包括手工藝品、按摩及理髮等產品和服務。

註 2：由於一間社企可從事超過一項業務，因此社企數目總計 (540 間) 多於接受調查的社企數目 (406 間)。

立法會關注社企發展

1.11 近年，立法會一直關注社企在香港的發展情況，曾分別於二零零六年六月、二零零七年十二月及二零一零年七月辯論並通過三項動議，促請當局推動社企發展。

1.12 二零零四年十一月，研究有關減貧事宜小組委員會在立法會內務委員會之下成立。小組委員會於二零零六年六月討論推出伙伴倡自強計劃，並於二零零七年七月及十二月討論社企的發展。二零零八年六月，小組委員會完成一份關於社企發展的報告。該報告闡述社企業界所面對的問題，並建議推動社企發展的策略及措施，供當局考慮。

1.13 自二零零七年起，當局定期向立法會福利事務委員會簡報推動社企發展的措施。具體而言，事務委員會於二零一一年二月討論伙伴倡自強計劃的改善措施，又於二零一一年四月及二零一二年一月討論社企的發展。

涉及社企的其他資助計劃

1.14 除第 1.4 和 1.6 段提及的創業展才能計劃及伙伴倡自強計劃外，另有兩項資助計劃，為成立社企提供撥款資助：

- (a) **由勞工及福利局營運的社區投資共享基金 (社投共享基金)** 基金的主要目標，是推動社區參與，鼓勵市民守望相助，互相支持，促進社會融合，並加強社區網絡。基金向合資格的機構提供種子基金，用以資助促進社會資本發展的計劃 (註 3)；及
- (b) **由發展局管理的活化歷史建築伙伴計劃** 計劃的主要目標，是保存政府歷史建築，並以創新的方法予以善用。當局會邀請非牟利機構遞交申請書，提出如何以社企形式使用這些建築物來提供服務或營運業務 (註 4)。

註 3：審計署於二零一零年十月完成審查社投共享基金，審查結果載於《審計署署長報告書》第五十五號第 11 章。

註 4：審計署於二零一三年三月完成審查活化歷史建築伙伴計劃，審查結果載於《審計署署長報告書》第六十號第 1 章。

審查工作

1.15 基於上述背景，審計署最近就政府推動社企發展的工作進行審查。審查工作集中於以下幾方面：

- (a) 創業展才能計劃 (第 2 部分)；
- (b) 伙伴倡自強計劃 (第 3 部分)；
- (c) 宣傳及推廣工作 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出了建議。

鳴謝

1.16 在審查期間，民政局、民政總署及社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：創業展才能計劃

2.1 本部分探討社署管理創業展才能計劃的情況。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 處理申請 (第 2.7 至 2.15 段)；
- (b) 釐定資本開支撥款和營運開支撥款 (第 2.16 至 2.24 段)；
- (c) 創業展才能計劃的成效 (第 2.25 至 2.45 段)；及
- (d) 監察項目 (第 2.46 至 2.54 段)。

背景

2.2 二零零一年三月，財政司司長在 2001-02 年度財政預算案中公布一系列加強照顧殘疾人士的措施，當中包括一次過撥款 5,000 萬元，協助非政府機構為殘疾人士創造就業機會。二零零一年六月，當局就協助殘疾人士的新措施向立法會福利事務委員會闡述有關的推行計劃。經立法會財務委員會 (財委會) 在二零零一年六月核准後，為數 5,000 萬元的非經常開支新承擔額得以開立，以便社署在二零零一年九月推出創業展才能計劃。

2.3 二零一一年十月，根據獲轉授權力，創業展才能計劃的承擔額獲增加 400 萬元至 5,400 萬元，以應付迫切的現金流量需要。為鼓勵更多非政府機構參與創業展才能計劃，再接再厲為殘疾人士創造更多就業機會，此計劃的承擔額獲進一步增加 1 億元至 1.54 億元。這筆注資撥款於二零一一年十二月經當局諮詢福利事務委員會，並於二零一二年一月獲財委會核准批出。

2.4 推行創業展才能計劃，旨在協助非政府機構成立並經營僱用殘疾人士的社企，讓殘疾人士得以在一個經細心安排而且氣氛融洽的工作環境中真正就業。社署成立了促進殘疾人士就業諮詢委員會，以協助管理該計劃。該委員會由 16 名非官方成員 (包括主席在內) 及 2 名官方成員組成，負責就推行創業展才能計劃的事宜，包括評核及推薦申請，向社會福利署署長提供意見。

創業展才能計劃

2.5 社署亦設立了創業展才能計劃秘書處，由一名助理署長掌管，下設六名人員(註 5)，負責管理該計劃。為促進受資助社企可持續發展，秘書處為受資助社企提供顧問服務，並舉辦各式各樣活動，以拓展及推廣其產品和服務。秘書處亦根據有關的非政府機構所承諾達到的里程，監察個別受資助社企的狀況，並在有需要時給予建議。

2.6 為方便管理此計劃，社署發出創業展才能計劃指南，並將該指南上載於社署網站。指南列明計劃的資助目的、申請資格、申請手續、評核準則、監察規定等。為資助社企從開業日期起的營運而批出的撥款，只限於資助期內給予(目前為三年—註 6)，預期在資助期結束後，受資助社企可以自負盈虧。合約期內，受資助社企須提交進度報告(註 7)。截至二零一三年九月，創業展才能計劃共接獲 137 宗申請，其中 81 宗(59%)獲得批准，資助總額為 6,200 萬元(註 8)。

處理申請

2.7 創業展才能計劃指南載述了各項申請條件，當中包括：

- (a) 申請機構必須為真正屬慈善團體的非政府機構，並根據《稅務條例》(第 112 章)第 88 條具有獲得豁免繳稅的地位；
- (b) 申請機構可在全年任何時間遞交申請，並會在提交與申請相關的所有資料後兩個月內，獲通知評核結果；
- (c) 只有開設新業務的申請，才符合資格申請撥款資助。申請書內應包括一項可行業務的建議詳情，而該項業務預期可在撥款獲批後六個月內展開；及

註 5：該六名人員亦須執行其他職務。據社署表示，當中與創業展才能計劃相關的職務，約佔其工作 15% 至 50%。

註 6：資助期在創業展才能計劃於二零零一年九月推出時定為一年，其後於二零零六年十一月修訂為兩年，並於二零一二年四月進一步修訂為三年。

註 7：合約期在創業展才能計劃於二零零一年九月推出時定為三年，其後於二零一二年四月修訂為四年。

註 8：在接獲的 137 宗申請當中，有 55 宗被撤回或遭拒絕(主要以業務可行性為由)，一宗正在處理中。

- (d) 受資助社企所聘用的殘疾人士，人數必須佔員工總數至少 50% (註 9)。此舉是確保計劃所訂改善殘疾人士就業機會的目標得以達到，但同時顧及到在若干情況下，實有需要聘用健全人士，以確保業務營運暢順。

2.8 每項申請初步會由計劃秘書處評核，然後由評核委員會根據既定指引予以評核。評核委員會由諮詢委員會 (見第 2.4 段) 兩名委員及秘書處的助理處長組成。評核申請的準則包括：

- (a) 業務計劃的可行性；
- (b) 申請機構的管理能力；及
- (c) 殘疾人士的受惠程度 (例如擬聘用的殘疾人士數目和擬付的薪金等)。

評核委員會向負責批准申請的社會福利署署長提出建議。申請一經批准，社署便會與申請機構簽訂服務合約。

處理申請所需的時間

2.9 審計署揀選了 15 個項目作出抽樣審查 (註 10)，分析處理這些申請所需的時間，詳情載於表一。

註 9：創業展才能計劃於二零零一年九月推出時，聘用殘疾人士的比例定為 60%，其後於二零零六年十一月修訂為 50%。

註 10：在 81 個核准項目當中 (見第 2.6 段)，審計署揀選了 15 個項目作出審查，這些項目全都是計劃下所佔項目為數最多的 8 間非政府機構所營運。截至二零一三年九月，在所揀選的 15 個項目當中，有 8 個已經結業，其餘 7 個尚在營運。

表一

15 個選作審查的項目的申請處理時間

	處理階段	平均時間 (天)
(a)	由遞交申請至提交社署所要求的一切相關資料	63
(b)	由提交一切相關資料至獲通知評核結果	86
(c)	由獲通知評核結果至簽訂合約	35
	總計	184

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.10 審計署的分析顯示，處理申請的程序，往往需時甚久，方能完成。由遞交申請至簽訂合約，需時 69 天至 438 天不等，平均時間為 184 天。審計署留意到：

- (a) 關於表一所示的處理階段 (b)，社署所訂的目標時間為兩個月 (見第 2.7(b) 段)。不過，在 15 個選作審查的項目當中，有 9 個 (60%) 未能符合目標時間，所需的時間平均為四個月；及
- (b) 關於表一所示的處理階段 (c)，由獲通知評核結果至簽訂合約，所需的時間平均為 35 天。根據社署的做法，當申請機構確定開業日期後，雙方便會簽訂合約。

2.11 處理申請需時甚久，會阻延業務開展，亦會阻延為殘疾人士創造就業機會的安排。此外，撥款須待合約簽訂後才可發放，申請機構獲發放撥款的時間亦因此而延遲。就此，除 15 宗選作審查的個案 (見第 2.9 段) 外，審計署亦審查了其他個案，當中發現一宗個案 (個案一) 因社署方面的延誤，以致由通知評核結果至簽訂合約，共用了 127 天。由於合約延遲簽訂，資本開支撥款和營運開支撥款也延遲發放。社署有需要採取措施，盡量縮短處理申請的時間。

個案一

簽訂合約的安排延誤多時

1. 二零一二年八月二十四日，社署收到一份創業展才能計劃的申請。在二零一二年九月十二日的會議上，申請機構通知評核委員會，有關的社企將於二零一二年九月十七日開業。申請於二零一二年九月二十六日獲得批准。
2. 二零一二年十月三日，社署把結果通知申請機構。二零一二年十一月二十九日，社署要求申請機構提供有關的社企的實際開業日期。二零一二年十二月三日，申請機構回覆，該社企已於二零一二年九月十七日開業。
3. 審計署從已有的記錄留意到，社署在接獲通知後，沒有迅速採取行動，安排簽訂合約。在此個案中，合約在二零一三年二月七日才簽訂。

審計署的意見

4. 在這一個案中可見，由向申請機構通知評核結果(二零一二年十月三日)至簽訂合約(二零一三年二月七日)，其間歷時長達 127 天。為數合共 58 萬元的撥款，亦因此被延遲發放。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

在撥款批准前開業

2.12 創業展才能計劃指南規定，申請該計劃資助的社企須在撥款獲批准後六個月內開業，而且只有新業務才會獲得資助(見第 2.7(c) 段)。不過，指南沒有清楚說明何謂新業務。審計署在選作審查的 15 個項目(見第 2.9 段)當中，發現有 8 個在撥款獲批准前實際已經開業。平均而言，開業日期較撥款批准日期早 3.9 個月。在該等項目當中，有 6 個在社署處理有關申請期間開業，其餘兩個在遞交申請前一個月已經開業。社署在二零一四年二月回應審計署的查詢時表示，該兩個在遞交申請前已經開業的項目，是在數年前處理的。根據相關工作人員表示，申請機構可能在開業前已遞交初步申請。然而，沒有任何文件印證此事。

2.13 申請機構若在撥款獲批准前開業，須自行承擔風險，因為社署不一定批准其撥款申請。儘管該八個在撥款獲批准前已開業的項目(見第 2.12 段)一律得到社署批准，但審計署留意到，社署曾拒絕一宗於二零一二年十一月遞交的

申請(不在審計署選作審查的項目之列—見第 2.9 段)，理由是擬議的業務已於二零一二年十月開始經營。由此看來，社署對於在撥款獲批准前已開業的申請，處理方法並不一致。社署有需要在這方面訂立清晰的指引，包括說明剛剛開業的社企是否符合資格申請創業展才能計劃的資助。

審計署的建議

2.14 審計署建議，就創業展才能計劃而言，社會福利署署長應：

- (a) 採取措施，盡量加快處理申請。具體而言，社署應：
 - (i) 向申請機構提供所需的協助，以便他們適時提交所有相關資料(例如在計劃指南內提供所需資料的核對表)；
 - (ii) 確保兩個月的目標時間(即申請機構提交所有相關資料與獲通知評核結果之間的一段時間)得以達到；及
 - (iii) 確保服務合約盡快簽訂；及
- (b) 就處理在撥款獲批准前已開業的申請訂立清晰的指引，以確保所有申請均以同一方法處理。

當局的回應

2.15 社會福利署署長同意審計署的建議。她表示，社署：

- (a) 已於二零一二年四月設立有效的監察機制，確保適時處理申請。自此以後，就所有核准項目而言，由收到申請機構的相關資料至通知評核結果的兩個月期限，以及適時簽訂服務合約的規定，均已獲嚴格遵守；及
- (b) 將於二零一四年年中前，在創業展才能計劃指南內提供詳細的指引：
 - (i) 加入核對表，提醒申請機構有關申請所需資料和預備申請須知；及
 - (ii) 闡釋如何處理在撥款獲批准前已開業的申請。

釐定資本開支撥款和營運開支撥款

2.16 創業展才能計劃以非經常性撥款形式提供資助。撥款分為兩部分，即資本開支撥款和營運開支撥款。資本開支撥款以發還款項形式提供，用以支付裝置設備、裝修工程等必要的開業費用。至於營運開支撥款，則用以應付資助期間(目前為三年)的營運虧損。每個核准項目最高可獲 200 萬元撥款資助。計劃指南並無詳述資本開支撥款和營運開支撥款如何釐定。

以資本開支撥款資助可退還的按金

2.17 資本開支撥款按每個開支項目逐一審批，但創業展才能計劃指南並無說明哪些開支項目符合資格獲批撥款。按金(例如租金和公用設施按金)是開業常見的現金支出，通常可予退還。根據計劃指南，可退還的按金並不符合資格申請營運開支撥款。在 81 個核准項目當中，有 29 個從事零售業務。審計署審查了這 29 個核准項目，留意到當中 8 個項目的獲批資本開支撥款包括了可退還的按金，涉及款額合共為 53 萬元。在兩個項目的服務合約內有條文訂明政府可在項目終止時收回按金款項；然而，在其餘六個項目的服務合約內則沒有此類條文。

2.18 按金並非營運開支，通常可予退還。社署有需要審視應否以資本開支撥款資助可退還的按金。若以資本開支撥款資助可退還的按金，社署有需要設立機制，以便在受資助機構獲退還按金時收回有關款項。

以資本開支撥款資助營業存貨

2.19 在 81 個核准項目當中，有 29 個是從事備有營業存貨的零售業務。審計署留意到，11 個從事零售業務的核准項目獲批的資本開支撥款，包括了購買營業存貨的開支，涉及款額合共 75 萬元。營業存貨成本屬於營運開支，用作計算營運虧損，而營運虧損應由營運開支撥款資助(見第 2.16 段)。如果營業存貨同時以資本開支撥款資助，便會出現重複計算的情況，亦即同一項開支得到雙重資助。社署有需要訂立指引，確保營業存貨成本不會重複計算，有關開支不會同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款的雙重資助。

2.20 社署在二零一三年十月回應審計署的查詢時表示，由二零一零年八月開始，社署已沒有批准以資本開支撥款資助營業存貨成本。然而，審計署留意到，這個做法仍未在創業展才能計劃指南內說明，供申請機構和社署人員參考。

釐定營運開支撥款的做法有欠一致

2.21 根據創業展才能計劃指南，營運開支撥款是用以應付資助期間的營運虧損。換言之，營運開支撥款應按虧損釐定。不過，計劃指南並無詳述以何準則釐定營運開支撥款。審計署審查了 81 個核准項目，留意到在釐定營運開支撥款方面，做法有欠一致：

- (a) 只有 68 個 (84%) 項目是按虧損釐定營運開支撥款，其餘 13 個 (16%) 則按開支釐定，參照營運開支（例如第一季的薪酬開支）計算。假若這 13 個項目（其中 3 個項目預期有盈餘，分別為 2,600 元、28 萬元和 29 萬元）均按虧損釐定營運開支撥款，審計署估計所涉及的營運開支撥款總額，可減少 260 萬元；及
- (b) 就上文 (a) 項所述的 68 個項目而言，有 57 個預期在資助期間每年均有營運虧損，而其餘 11 個則預期在資助期內不同年份各有營運盈虧。在這 11 個項目當中，有 8 個 (73%) 是按虧損總額（沒有從虧損中扣除盈餘）釐定營運開支撥款，另外 3 個 (27%) 則按虧損淨額（從虧損中扣除盈餘）釐定。假若全部項目一律按虧損淨額釐定營運開支撥款，審計署估計所涉及的營運開支撥款總額，可減少 34 萬元。

2.22 雖然社署一般會按虧損釐定營運開支撥款（見第 2.21 段），但實際上，做法有欠一致。為免含糊不清，並確保所有申請機構均得到公平對待，社署有需要在創業展才能計劃指南內，清楚說明其用以釐定營運開支撥款的準則。

審計署的建議

2.23 審計署建議，就創業展才能計劃而言，社會福利署署長應：

- (a) 審視應否以資本開支撥款資助可退還的按金；如是這樣，則審視應否設立機制，以便在受資助機構獲退還按金時收回有關款項；

- (b) 採取措施 (例如修訂創業展才能計劃指南)，確保營業存貨成本不會重複計算，以免有關開支同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款資助；及
- (c) 在創業展才能計劃指南內，清楚說明以何準則釐定資本開支撥款和營運開支撥款，並且採取措施，確保對所有項目申請均採用同一準則處理。

當局的回應

2.24 社會福利署署長同意審計署的建議。她表示，社署將於二零一四年年中前，就所提出的事宜，在創業展才能計劃指南內提供詳細的指引。

創業展才能計劃的成效

2.25 創業展才能計劃於二零零一年九月推出。其成效可根據所成立社企的可持續發展程度及為殘疾人士創造的職位予以評估。截至二零一三年九月，創業展才能計劃已推行了 12 年。表二載有創業展才能計劃推出以來核准項目的摘要。截至二零一三年九月，在 81 個核准項目當中，有 24 個已經結業 (已結業的項目)，其餘 57 個尚在營運 (營運中的項目)。附錄 A 就 57 個營運中的項目及 24 個已結業的項目，臚列其營運年期。從中可見，有 26 個 (32%) 項目營運了七年或以上。

表二

創業展才能計劃推出以來核准項目的摘要
(二零零一年九月至二零一三年九月)

財政年度	核准項目 數目 (a)	殘疾人士 職位 目標數目 (b)	核准撥款 總額 (c) (百萬元)	每個項目 的平均 撥款 (註) (d)=(c)/(a) (百萬元)	每個殘疾 人士職位 的平均 撥款 (e)=(c)/(b) (元)
2002-03	10	114	6.20	0.62	54,386
2003-04	10	102	3.76	0.38	36,863
2004-05	7	49	4.12	0.59	84,082
2005-06	8	77	4.19	0.52	54,416
2006-07	7	29	3.45	0.49	118,966
2007-08	3	19	3.04	1.01	160,000
2008-09	7	49	5.59	0.80	114,082
2009-10	8	50	4.13	0.52	82,600
2010-11	6	38	6.62	1.10	174,211
2011-12	4	28	4.72	1.18	168,571
2012-13	6	35	8.42	1.40	240,571
2013-14(截至 2013年9月)	5	32	7.53	1.51	235,313
整體	81	622	61.77	0.76	99,309
年均	7	52	5.15	—	—

資料來源：社署的記錄

註： 個別項目的核准撥款介乎 10 萬元至 200 萬元不等。資本開支撥款與營運開支撥款的整體比例為 59 : 41。

推行創業展才能計劃的進展

2.26 表二顯示，在創業展才能計劃運作的 12 年間(二零零一年九月至二零一三年九月)，核准的項目共有 81 個，當中殘疾人士職位的目標數目為 622 個。平均來說，每年獲得核准的項目只有 7 個，當中殘疾人士職位的目標數目為 52 個。與該計劃推行的首兩年(即 2002-03 及 2003-04 年度)相比，近年的項目數目及殘疾人士職位目標數目均有所減少，殘疾人士職位目標數目的下降趨勢尤為明顯。政府已為創業展才能計劃提供撥款共 1.54 億元。截至二零一三年九月，核准撥款總額為 6,200 萬元(40%)，撥款餘額為 9,200 萬元(60%)。就這方面而言，審計署留意到，立法會議員曾於二零零八年六月及二零一一年十二月對該計劃進展頗為緩慢一事，表示關注。

2.27 創業展才能計劃公開讓所有根據《稅務條例》第 88 條具有獲豁免繳稅地位的非政府慈善機構申請。理論上，有機會遞交申請的機構很多，但是實際上，迄今只有 40 間非政府機構遞交申請(共 137 宗)。這些申請機構絕大部分是專門為殘疾人士提供職業康復服務的非政府機構(非政府康復機構)。在 81 個核准項目當中，有 80 個(99%)是由 23 家非政府康復機構營運。在這些核准項目下受聘的殘疾人士，主要經由這些非政府康復機構介紹而獲聘。

2.28 根據社署的記錄，推廣創業展才能計劃的宣傳工作，以非政府康復機構(共 35 間)為對象，該計劃顯然一直非常倚靠非政府康復機構提出申請。然而，此舉存在風險，因為部分非政府康復機構經營社企的能力可能已達極限。舉例而言，在創業展才能計劃下，現有 9 間非政府康復機構經營 61 間社企。為鼓勵設立更多着重聘用殘疾人士的社企，社署有需要加強宣傳工作，邀請更多非政府康復機構或其他非政府機構參加該計劃。

2.29 創業展才能計劃的進展，看來亦受民政總署於二零零六年推出的伙伴倡自強計劃所影響。審計署留意到，部分非政府康復機構已轉向伙伴倡自強計劃申請撥款，以經營社企。此事的詳情載於第 5.22 至 5.31 段。

受資助社企的可持續發展能力

2.30 根據創業展才能計劃指南，受資助項目在資助期結束後預期可以自負盈虧。由於有關業務和所開設的職位在資助期結束後須以自資方式維持下去，因此申請機構能否獲得創業展才能計劃資助，主要視乎該機構是否有充分理據證

明其業務在商業上具營運能力。截至二零一三年九月，在 81 個核准項目當中，有 69 個的資助期已屆滿。在該 69 個資助期已屆滿的社企當中，有 24 個 (35%) 已經結業，涉及 160 個殘疾人士職位及 1,260 萬元核准撥款。這 24 個項目在結業前平均營運了 4.4 年 (包括資助期在內)，由 2 至 11 年不等。據社署表示，結業主要是由於場地合約期滿，以及在營運上遇到困難所致。自二零一二年四月起，社署已透過以下方式，加強監察受資助社企：

- (a) 進行預定／突擊探訪或舉行進度檢討會議，從而就關乎業務的事宜提供意見和支援；
- (b) 在不損及殘疾人士就業機會的情況下，及早介入表現欠佳的社企，並盡快提供協助／指導；及
- (c) 設立覆檢委員會機制，以便就開設殘疾人士職位、財政狀況及提交進度報告等事宜，監察並支援有關社企。

2.31 **社企在資助期結束後的可持續發展能力** 一般而言，核准項目在營運初期會出現虧損，至資助期臨近結束便可達至收支平衡。在往後的日子，預期核准項目在營運上會有盈餘，因而在財政上可以維持自給自足。截至二零一三年九月三十日，45 間社企在資助期結束後尚在營運 (當中不包括 24 個已結業的項目和 12 個仍處於資助期內的項目)。關於這 45 間社企，審計署從其向社署提交的最後一份進度報告中得悉，16 間 (36%) 仍有營業虧損，這顯示多間受資助社企在資助期結束後仍未能達至財政自給自足，仍收取其贊助機關的補貼。社署有需要在資助期結束後繼續監察社企的財務表現，留意有關社企是否需要進一步支援及協助。就此，審計署留意到，在創業展才能計劃下，資助期結束後的監察期目前只有一年，而在伙伴倡自強計劃下的監察期則訂為三年 (見第 3.5 段)。審計署認為，較長的監察期或有助於向有關社企提供持續的支援及協助，以幫助該些社企達至自給自足。

2.32 **重複批出種子基金予不同的非政府機構在同一場地開設社企** 據社署表示，在創業展才能計劃下，場地合約期滿是社企結業的主要原因 (見第 2.30 段)。多間在創業展才能計劃下營運的社企，在政府部門或醫院管理局 (醫管局) 等公共機構的場地經營零售／餐飲業務。這些場地通常透過公開招標以固定租期形式出租，並在租期屆滿後重新招標。由於各非政府機構競投該等場地合約，創業展才能計劃下的社企在重新招標時未必能夠取得場地合約。審計署留意到，受政府資助的社企之間亦有出現互相競投場地合約的情況，以致原來的社企被取代，由另一間社企以政府重複提供的種子基金 (分別在創業展才能計劃及伙伴倡自強計劃下提供)，在同一場地經營相同的業務。詳情見個案二。

個案二

重複批出種子基金予不同的非政府機構在同一場地開設社企

1. 醫管局透過公開招標，出租醫院內的場地，以供經營零售或餐飲業務，而其審批准則會着重聘用殘疾人士的業務。在二零零五年和二零零六年，社署向非政府機構 A 批出創業展才能計劃撥款，以資助該機構在醫管局兩個場地(指定為售賣康復產品的零售商店)，經營兩間社企(撥款額分別為 22 萬元和 40 萬元)。二零零九年，兩個場地的合約期屆滿，並重新招標。非政府機構 A 未能投得新的場地合約，於是終止經營兩間社企。兩個場地以較高的投標價，出租予非政府機構 B。非政府機構 B 申請創業展才能計劃撥款，在兩個場地經營同類業務。社署在二零零九年批准申請，撥款額分別為 33 萬元和 42 萬元。

2. 非政府機構 A 所經營的兩間社企，在結業前均錄得盈利。業務之所以結束，是由於在競投場地合約時落敗於非政府機構 B。就這兩個場地而言，創業展才能計劃已提供種子基金予兩間不同的非政府機構，以供開設經營同類業務的社企。社署認為這類情況並不理想，於是修訂創業展才能計劃的條件。由二零一二年四月開始，倘擬議計劃是取代以創業展才能計劃撥款在同一場地經營同類業務的另一受資助社企，則有關申請會視為不符合資格。

3. 然而，非政府機構 B 其後在場地重新招標時，未能投得新的場地合約，所以分別在二零一二年十二月和二零一三年一月結束兩間社企的業務。兩個場地的合約由非政府機構 A 以較高投標價再次投得。非政府機構 A 這次申請伙伴倡自強計劃撥款，開設一間社企來經營兩間商店，為弱勢社羣提供就業機會。二零一三年三月，民政總署在伙伴倡自強計劃下，向非政府機構 A 批出撥款 120 萬元。如是者，就這兩個場地而言，種子基金重複批出，以供在每個場地先後三次開設社企。

審計署的意見

4. 社署在二零一二年四月所實行的措施(見上文第 2 段)未能避免重複批出種子基金予不同的非政府機構，在同一場地開設社企(見上文第 3 段)。社署和民政總署有需要作出有效安排，防止創業展才能計劃和伙伴倡自強計劃出現重複批出種子基金的情況。

資料來源：審計署對社署和民政總署記錄的分析

為殘疾人士開設的職位

2.33 創業展才能計劃的主要宗旨，是為殘疾人士創造就業機會，從而幫助他們自力更生，融入社會(註 11)。就 81 個核准項目而言，擬開設職位有 870 個，包括 622 個殘疾人士職位和 248 個健全人士職位。至今為止，已有 24 間社企結業，涉及 160 個擬開設的殘疾人士職位。根據社署就截至二零一三年九月營運中的項目所進行的調查(見第 2.47 段)，殘疾人士職位的目標數目和實際數目，分別為 427 個和 385 個(詳情見表三)。

表三

營運中項目的殘疾人士職位(註 1)
(二零一三年九月三十日)

職位類別 (註 2)	目標數目 (註 3)	實際數目	差異	
			(c)=(b)-(a) (職位數目)	(d)=(c)/(a) (百分比)
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a)	(d)=(c)/(a)
			(職位數目)	(百分比)
全職	—	115 (30%)	—	—
兼職	—	270 (70%)	—	—
總計	427	385 (100%)	-42	-10%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：截至二零一三年九月三十日，共有 57 個營運中的項目(見第 2.25 段)。由於當中 5 個是最近獲核准且尚未開業的項目，是項社署調查只涵蓋 52 個項目。

註 2：社署對營運中的項目進行季度調查，以蒐集殘疾人士的就業資料，當中包括全職職位和兼職職位的分項數字。

註 3：項目的申請機構無須在申請書內就擬開設的殘疾人士職位提供全職職位和兼職職位的分項數字。

註 11：根據政府統計處在二零零八年編製的報告，本港約有 361 300 名殘疾人士(不計智障人士)，當中就業的有 41 000 人。

2.34 **為殘疾人士開設的職位數目** 表三顯示，截至二零一三年九月，營運中的 52 個項目的殘疾人士職位，實際數目較目標數目少 42 個 (10%)。兩者間的差異，是 17 個項目額外開設的 97 個職位 (高於目標數目)，與 30 個項目減少開設的 139 個職位 (低於目標數目) 的淨額數目。在殘疾人士職位數目未能達標的 30 個項目當中，有 12 個 (已過了監察期) 實際聘用的殘疾人士未達目標數目的一半，其中更有 2 個項目完全沒有聘用殘疾人士。由此看來，這些社企為殘疾人士開設的部分職位未能持久。社署有需要加強監察創業展才能計劃下社企為殘疾人士開設的職位，並對其提供所需的意見及協助。

2.35 **全職與兼職職位** 表三顯示，在實際開設的 385 個殘疾人士職位當中，只有 115 個 (30%) 是全職職位，其餘 270 個 (70%) 均屬兼職職位。社署的調查結果顯示，兼職職位的月薪介乎 1,000 元以下至 8,000 元以上不等，相距甚大。申請機構遞交申請時，只須提供擬開設的殘疾人士職位總數，而無須註明這些職位屬全職還是兼職。有關的評核亦是按擬開設的殘疾人士職位總數而進行。受資助機構在進度報告提供就業資料時，亦無須列明全職職位和兼職職位的分項數字。審計署認為，申請機構有需要在申請書上就擬開設的殘疾人士職位提供更詳細的資料 (例如全職職位和兼職職位的分項數字，以及按職位工作時數而劃分為不同組別的兼職職位的分項數字)，以利便社署評核。在提交予社署的進度報告內，亦應提供同類資料，以供監察之用。

2.36 **資助開設殘疾人士職位的成本效益** 創業展才能計劃所資助的社企，大都屬小型業務。81 個核准項目擬開設的殘疾人士職位，目標數目介乎 2 至 29 個不等，平均為 7.7 個。當中 38 個 (47%) 項目擬開設的殘疾人士職位，目標數目不超過 5 個，其中有 13 個 (16%) 項目只擬開設 2 至 3 個殘疾人士職位。詳情載於表四。

表四

擬開設殘疾人士職位的目標數目
(二零零一年九月至二零一三年九月)

項目的 殘疾人士職位數目	項目數目	殘疾人士職位 總數
2 — 3	13 (16%)	36 (6%)
4 — 5	25 (31%)	113 (18%)
6 — 10	26 (32%)	203 (33%)
11 — 20	15 (19%)	214 (34%)
21 — 29	2 (2%)	56 (9%)
總計	81 (100%)	622 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.37 從第 2.25 段表二可見，就所有 81 個核准項目而言，每個項目的平均撥款為 76 萬元，而每個擬開設的殘疾人士職位的平均撥款是 99,309 元。就個別年份而言，每個項目的平均撥款增加 144%，即由 2002-03 年度的 62 萬元增至 2013-14 年度的 151 萬元。這主要是由於資助期在二零零六年由一年延長至兩年，以及在二零一二年進一步延長至三年所致。此外，每個殘疾人士職位的平均撥款由 2002-03 年度的 54,386 元，大幅增至 2013-14 年度的 235,313 元，增幅達 333%。即使已經考慮通脹因素，就開設殘疾人士職位的撥款的成本效益而言，此上升趨勢令人關注。

2.38 審計署的分析亦顯示，就所有 81 個項目而言，每個擬開設的殘疾人士職位的撥款額介乎 12,500 元至 368,800 元不等，相距甚大。社署並無發出任何指引，訂明在評核創業展才能計劃的申請時，把每個殘疾人士職位的平均撥款額列入考慮範圍。社署可探討訂立甄選準則，以便根據每個擬開設的殘疾人士職位的平均撥款額來評核有關申請。

促進自力更生

2.39 創業展才能計劃旨在創造就業機會，促進殘疾人士自力更生。社署每季均進行調查，向所有營運中的項目蒐集有關殘疾人士就業情況的統計數字，包括所僱用殘疾人士的數目、薪酬、招聘來源等。根據社署向截至二零一三年九月營運中的 52 個項目蒐集所得數據而編纂的管理資料顯示（見第 2.33 段表三之註一），該等項目共開設了 385 個殘疾人士職位，自開業以來先後聘用了 1 882 名殘疾人士，其中 49 人獲得受資助社企聘用後，停止領取綜合社會保障援助。這充份顯示了殘疾人士能藉着受資助社企提供的就業，從而可以自力更生。

2.40 另一方面，該等項目開設的殘疾人士職位先後有 1 882 名殘疾人士擔任，這顯示他們當中，有不少人在獲聘後離職。然而，社署並無蒐集資料或意見，以了解有關的殘疾人士為何離開受資助社企。社署若從受資助機構取得此等資料，便更能掌握該等殘疾人士是否已轉往公開市場就業（即能夠自力更生），抑或重新接受輔助就業或其他康復服務。此等資料有助當局了解創業展才能計劃的成效。

向立法會提供的服務表現資料

2.41 社署不時就推行創業展才能計劃的進展，向立法會提供資料。在匯報為殘疾人士開設職位的成績時，社署只提供擬開設職位的目標數目，而沒有提供實際開設職位的數目，也沒有提供全職職位和兼職職位的分項數字。審計署認為，社署有需要考慮日後向立法會提供更全面的資料，說明在創業展才能計劃下為殘疾人士開設職位的數目及詳情。

審計署的建議

2.42 審計署建議社會福利署署長應：

推行創業展才能計劃的進展

- (a) 審視創業展才能計劃在透過發展社企而為殘疾人士創造就業機會方面的工作為何進展緩慢，冀能找出改善措施；

- (b) 採取措施，鼓勵更多非政府機構（包括現時並沒有為殘疾人士提供職業康復服務的非政府機構）參與創業展才能計劃；
- (c) 加強社署的宣傳工作，推廣創業展才能計劃；

受資助社企的可持續發展能力

- (d) 繼續緊密監察社企在資助期結束後的財務表現，以評估其可持續發展的能力，並提供所需的意見和支援，協助該些社企在財政上自給自足；
- (e) 考慮延長合約期，以便有更多時間監察社企在資助期結束後的財務表現；

為殘疾人士開設的職位

- (f) 加強監察受資助社企為殘疾人士開設職位的情況，並提供所需的意見和協助，幫助該些社企達到擬開設職位的目標數目；
- (g) 規定申請機構在申請書及進度報告內，就擬開設的殘疾人士職位提供更詳細的資料（例如全職職位和兼職職位的分項數字，以及按職位工作時數而劃分為不同組別的兼職職位的分項數字），以便社署評核及監察；
- (h) 考慮訂立甄選準則，以便根據每個擬開設的殘疾人士職位的平均撥款額來評核有關申請；

促進自力更生

- (i) 考慮規定受資助機構提供資料，說明獲聘在受資助社企工作的殘疾人士為何離職，以評估創業展才能計劃在促進殘疾人士自力更生方面的成效；及

向立法會提供的服務表現資料

- (j) 日後向立法會提供更全面的資料，說明在創業展才能計劃下為殘疾人士開設職位的數目及詳情。

2.43 審計署亦建議，社會福利署署長與民政事務總署署長應合力擬定有效的安排，防止創業展才能計劃或伙伴倡自強計劃重複批出種子基金予不同的非政府機構，在同一場地設立社企。

當局的回應

2.44 社會福利署署長同意審計署在第 2.42 及 2.43 段提出的建議。她表示，社署：

- (a) 在過去數年已採取以下措施，鼓勵更多非政府機構申請創業展才能計劃撥款：
 - (i) 有關申請資格，把要求非社署資助的機構參與福利和慈善活動的時間縮短，由五年減至兩年；及
 - (ii) 把最多兩年的資助期延長至三年，讓受資助社企有更多時間取得營運經驗，達致自給自足；
- (b) 會繼續把推廣創業展才能計劃的宣傳工作，擴展至並沒有為殘疾人士提供職業康復服務的非政府機構；
- (c) 會探討可否進一步延長合約期，以加強監察及支援有關業務；
- (d) 會繼續加強為受資助社企提供的協助和支援，以幫助該些社企達到擬開設職位的目標數目；
- (e) 會由二零一四年年中開始，在業務不同階段蒐集更多有關為殘疾人士開設職位的資料，並在評核創業展才能計劃的個別申請時，考慮每個殘疾人士職位的平均撥款額；
- (f) 會由二零一四年年中開始蒐集有關資料，以了解獲聘在受資助社企工作的殘疾人士為何離職；
- (g) 會應要求就創業展才能計劃下開設的殘疾人士職位，向立法會提供更詳細的資料；及
- (h) 會繼續與民政總署合力擬定有效的安排，防止不同的資助計劃重複批出撥款，資助在同一場地設立的同類業務。

2.45 民政事務總署署長同意審計署在第 2.43 段提出的建議。她表示在現行安排下，社署是伙伴倡自強計劃諮詢委員會的成員(見第 3.3 段)。伙伴倡自強計劃下所有申請均會徵詢社署的意見，其中一個原因是為了避免向同一社企提供重疊的資源。關於個案二的情況(見第 2.32 段)，民政總署會與社署合力檢討關於這類個案的現行安排，以審視須否作出改變，以便民政總署日後適當處理同類申請。

監察項目

2.46 社署規定，獲得創業展才能計劃資助的機構須提交進度報告，就項目所開設的職位、僱用的人士及財務表現，提供詳細資料。資助期內，進度報告須每季提交一次，其後則須於餘下的合約期(即監察期)內，每年提交一次。於整個合約期內，受資助機構亦須提交社企的周年審計帳目。社署轄下財務科會查核有關報告，並會將結果轉交創業展才能計劃秘書處跟進。該等報告須於匯報期完結後兩個月(就進度報告而言)或六個月(就審計帳目而言)內提交。社署於二零一二年四月實行新制度，於期限過後一個星期發出首次催辦通知書，並於隨後一個星期發出最後催辦通知書，以追收逾期仍未提交的報告。如有社企持續不遵守有關提交報告的規定，便會召開覆檢委員會會議，就所須採取的行動徵詢意見。

2.47 社署會進行探訪或召開進度檢討會議，就關乎業務營運的事宜提供意見和支援。對於業務表現未如理想的受資助機構，社署會成立覆檢委員會(由評核委員會成員組成)，審視受資助機構提交的改善計劃。社署每季均進行調查，向所有營運中的項目蒐集有關殘疾人士就業情況的統計數字，包括所僱用殘疾人士的數目、薪酬、招聘來源等。

提交報告

2.48 審計署揀選了 15 個項目作出審查(見第 2.9 段)，結果顯示，截至二零一三年九月，不少受資助機構逾期提交進度報告及周年審計帳目。雖然社署曾就部分個案發出催辦通知書，但審計署認為，逾期提交進度報告的情況並不理想。社署有需要提醒受資助機構準時提交進度報告。

查核進度報告

2.49 進度報告提供的資料，有助監察項目的表現。社署轄下財務科在查核受資助機構提交的進度報告及審計帳目時，往往有所發現，並會將結果交予創業展才能計劃秘書處跟進，包括：

- (a) 審計帳目與進度報告之間的差異；及
- (b) 受資助機構沒有遵從創業展才能計劃指南的規定(例如沒有為有關的社企開設獨立的銀行帳戶、現金交易的內部規管漏洞等)。

2.50 關於該 15 個受審查的項目，審計署發現社署轄下財務科曾將查核結果交予創業展才能計劃秘書處跟進。然而，當中有 8 個項目，計劃秘書處沒有充分跟進財務科的所有查核結果。

收回尚未使用的營運開支撥款

2.51 根據創業展才能計劃指南，受資助機構須把尚未使用的營運開支撥款退還給社署。社署轄下財務科會按虧損淨額計算尚未使用的撥款額(即營運開支撥款減去實際虧損後的餘額)，並通知創業展才能計劃秘書處跟進。受資助機構如欲保留尚未使用的撥款以資助業務，可提出建議並陳明理據，供社署批核。

2.52 關於該 15 個受審查的項目，審計署發現：

- (a) 當中有 9 個項目經財務科確定有尚未使用的營運開支撥款，合共 200 萬元(由 50,000 元至 398,000 元不等)。財務科已將有關的結果通知創業展才能計劃秘書處。然而，秘書處並沒有採取適當的跟進行動，向受資助機構收回尚未使用的撥款。直至審計署於二零一三年十月提出查詢時，秘書處隨即採取跟進行動；及
- (b) 當中有一個項目在計算尚未使用的營運開支撥款時，原本被扣起而後發放的一筆營運開支撥款(292,000 元)並沒納入計算之中，以致計算出現錯誤，結果低估了須予以收回的尚未使用營運開支撥款，金額與該筆款項相同。

審計署的建議

2.53 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 採取改善措施，以確保：
 - (i) 受資助機構準時提交進度報告；及
 - (ii) 催辦通知書得以盡快發出，以追收逾期未交的進度報告；
- (b) 確保創業展才能計劃秘書處就社署轄下財務科查核進度報告後所得的結果，採取所需的跟進行動，並以文件記錄；

- (c) 若受資助機構獲准保留尚未使用的營運開支撥款，則應確保有關機構提出充分理由，並以文件記錄，供社署管理人員審查；
- (d) 若受資助機構未能提出充分理由，則應採取適時的跟進行動，向有關的機構收回尚未使用的撥款；及
- (e) 跟進第 2.52(b) 段所述的個案，當中涉及一筆須予以收回但被低估的尚未使用營運開支撥款。

當局的回應

2.54 社會福利署署長同意審計署的建議。她表示，社署：

- (a) 已設立按時呈閱系統，以確保尚未使用的撥款得以適時及適當處理，並會繼續實行措施，以確保報告準時提交及適時跟進，以及尚未使用的撥款得到適當處理；及
- (b) 現正採取修正行動，向相關的非政府機構收回實際尚未使用的撥款。

第 3 部分：“伙伴倡自強”社區協作計劃

3.1 本部分探討民政總署管理伙伴倡自強計劃的情況。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 撥款安排 (第 3.6 至 3.17 段)；
- (b) 處理申請 (第 3.18 至 3.25 段)；
- (c) 釐定資本開支撥款和營運開支撥款 (第 3.26 至 3.34 段)；
- (d) 伙伴倡自強計劃的成效 (第 3.35 至 3.52 段)；及
- (e) 監察項目 (第 3.53 至 3.63 段)。

背景

3.2 民政總署自二零零六年起推行伙伴倡自強計劃，以配合扶貧委員會的扶貧紓困工作 (見第 1.5 及第 1.6 段)。該計劃旨在向合資格的機構提供種子基金成立社企，藉此推動可持續的地區扶貧工作，助人自助，特別是協助社會上的弱勢社羣自力更生。計劃的目的並不是給予福利或短期救濟，而是創造職位、提升可僱用人士的技能和就業能力，並為弱勢社羣提供就業機會，讓他們可以自我裝備和更有效地融入社區。截至二零一三年九月，伙伴倡自強計劃共接獲並處理了 459 宗申請，當中 145 宗 (32%) 獲得批准，資助總額為 1.58 億元 (註 12)。

3.3 民政總署設有伙伴倡自強計劃秘書處 (共有八名合約人員，由兩名行政主任督導)，負責管理該計劃。民政總署亦成立了伙伴倡自強計劃諮詢委員會。該委員會由 1 名主席及 21 名非官方成員 (來自社會不同界別)，以及 3 名官方成員 (來自民政總署、勞工處及社署) 組成，負責審核申請並建議是否予以批准、監察及評估核准項目的成效，以及就管理該計劃的事宜向政府提供意見。

3.4 民政總署擬備了伙伴倡自強計劃指引，提供該計劃的主要資料，以協助合資格的機構申請撥款資助。申請機構必須為真正的非牟利機構，並且根據

註 12：在接獲的 459 宗申請當中，有 314 宗 (68%) 被撤回或遭拒絕 (主要以業務可行性為由)。

“伙伴倡自強”社區協作計劃

《稅務條例》第 88 條獲得豁免繳稅的地位。該計劃全年均接受申請，但大約每半年截算申請一次(分期進行——註 13)，以便分批處理所收到的申請。

3.5 受資助機構須與政府簽訂撥款協議。項目的建議書(包括僱用社會上的弱勢社羣)及所予資助的詳情(包括資本開支撥款涵蓋的項目及營運開支撥款的發放時間)，均屬協議的組成部分。有關項目須於協議簽訂後六個月內開始實際運作／投入服務，並能以自負盈虧的方式或通過吸納其他資源，在資助期(註 14)結束後繼續營運。在資助期和監察期(註 15)內，受資助機構須向民政總署提交進度報告。

撥款安排

3.6 長久以來，社區建設都是民政總署的主要工作範疇之一。為加強民政總署在這範疇的工作，財政司司長於二零零六年二月在 2006-07 年度財政預算案演辭中公布預留了 1.5 億元，用以在 2006-07 至 2010-11 年度加強以地區為本的扶貧工作，包括為社企提供援助。該撥款隨後用作推行伙伴倡自強計劃(見第 1.6 段)。二零零六年六月，民政總署向立法會轄下研究有關減貧事宜小組委員會(見第 1.12 段)提交資料文件，闡述有關推行伙伴倡自強計劃的事宜。二零零六年十一月，民政總署提交另一份資料文件，向扶貧委員會匯報推行該計劃的進度。

3.7 政府在 2009-10 年度施政報告中表示會致力鼓勵進一步推動社企發展，並透過推行伙伴倡自強計劃，加強以地區為本的扶貧工作。二零一零年五月，民政總署向財經事務及庫務局提交申請，要求增撥 1.5 億元額外撥款，以便在 2011-12 至 2015-16 年度五年期間，繼續推行伙伴倡自強計劃。二零一零年九月，當局批准為數 1.5 億元的有時限撥款，以延續該計劃。二零一一年二月，財政司司長在 2011-12 年度財政預算案演辭中公布預留了 1.5 億元，以便在 2011-12 至 2015-16 年度繼續推行該計劃。二零一一年四月，立法會福利事務委員會獲悉伙伴倡自強計劃可以延續及撥款有所增加。

註 13：截至二零一三年九月，伙伴倡自強計劃已推出了 14 期，而第 14 期的申請正在處理階段。第 13 期的申請已於 2012-13 年度完成處理。

註 14：在第 1 至第 9 期，資助期為兩年，由撥款協議簽訂日期起計。從第 10 期起，資助期為三年。

註 15：在第 10 至第 12 期，監察期為資助期結束後兩年。至於其他期數(即第 1 至第 9 期，以及從第 13 期起)，監察期為三年。

3.8 伙伴倡自強計劃原擬推行五年(見第 3.6 段)，目的是向符合資格的機構提供一次過撥款作為種子基金，用以成立社企。審計署留意到，伙伴倡自強計劃的開支，在民政總署的開支中以經常開支的形式支付，並無開立非經常開支承擔額，以交代及管制該計劃的撥款情況。因此，當局無須因開立新承擔額或承擔額有所增加而尋求財委會批准。

3.9 就這方面而言，審計署留意到，其他決策局／部門透過同類資助計劃提供種子基金用作成立社企時，每次都在預算中開立一個非經常開支承擔額項目，以交代有關開支。由於所涉款額超逾 1,000 萬元，因此每次都尋求財委會批准(詳情見表五)。由此看來，民政總署的做法與其他決策局／部門慣常採用的做法(例如社署在創業展才能計劃上的做法——見第 2.2 及第 2.3 段)，並不一致。

表五

與伙伴倡自強計劃相近的資助計劃所開立的承擔額

負責的 決策局／部門	涉及以非經常撥款 成立社企的資助計劃	新／額外 承擔額 (百萬元)	尋求財委會批 准的時間
社署	創業展才能計劃	50 4 (註) <u>100</u> 154	2001 年 6 月 不適用 2012 年 1 月
勞工及福利局	社投共享基金	100 <u>200</u> 300	2002 年 2 月 2013 年 1 月
發展局	活化歷史建築伙伴計劃	100	2008 年 2 月

資料來源：政府網站

註：額外承擔額於二零一一年十月由財經事務及庫務局根據獲轉授權力批准。

“伙伴倡自強”社區協作計劃

3.10 民政總署在二零一三年九月和十月告知審計署：

- (a) 長久以來，社區建設都是民政總署的主要工作範疇之一。為了在 2006–07 至 2010–11 年度五年期間加強以地區為本的扶貧工作而提供的 1.5 億元撥款，是用以加強民政總署在這範疇的工作。這筆有時限的撥款用於推行伙伴倡自強計劃，而該計劃是民政總署持續進行以地區為本的社區建設工作中的組成部分，該筆撥款因而納入經常開支項下；
- (b) 伙伴倡自強計劃的現行撥款安排於 2005–06 年度獲財經事務及庫務局同意。一如財經事務及庫務局所闡述，以有時限的方式向決策局／部門提供經常性資源，以便在持續進行的服務範疇內推行各項措施，這種做法並非罕見；
- (c) 民政總署無意規避就開立非經常開支新承擔額一事尋求財委會批准；及
- (d) 民政總署同意重新探討伙伴倡自強計劃現行的會計安排，並諮詢財經事務及庫務局。

3.11 審計署留意到，民政總署經諮詢財經事務及庫務局後，決定不就伙伴倡自強計劃開立非經常開支承擔額。因此，該署無須就開立非經常開支新承擔額一事尋求財委會批准，而該計劃的開支亦歸入民政總署的經常開支內。雖然民政總署已就推出及延續伙伴倡自強計劃和撥款的事宜諮詢立法會相關的小組委員會及事務委員會，但該署並沒有把其採用撥款安排的細節，以及不會就非經常開支總承擔額尋求財委會批准一事，知會上述小組委員會及事務委員會。

3.12 二零一四年三月，財經事務及庫務局在回應審計署的查詢時表示，政府一般收入帳目項下的開支項目，可記入三類分目之中，分別為：經常開支分目、非經常開支分目及非經營帳目分目。現將三者簡述如下：

- (a) 經常開支分目——主要包括具經常性質的開支項目，例如公務員薪酬、機構的經常資助金等；
- (b) 非經常開支分目——主要包括一次過項目而每項為 15 萬元以上的開支，但不牽涉購買或興建實質資產，例如注資或推行一次過的大型項目／計劃等；及
- (c) 非經營帳目分目——包括非經營開支項目，例如小型基本工程、購置汽車、小艇及汽艇等。

立法會每年審議撥款法案時，會一併就記入一般收入帳目項下三類分目的開支作出批核。就各分目而言，如開支在年內的變動超過撥款上限 1,000 萬元以上，以及需要在分目項下開立(承擔額)逾 1,000 萬元的非經常開支項目，便須另行向立法會財委會申請批准；已獲財委會授權的情況，當作別論。

3.13 財經事務及庫務局指出，開支項目如用以進行有時限的計劃，或屬於決策局／部門核心政策範圍的工作，可記入經常開支分目或非經常開支分目。管制人員須負責根據不同開支項目的性質，將之記入適當的分目。以財經事務及庫務局的角度而言，最具凌駕性的考慮因素是動用公帑進行有時限計劃的做法，是否符合經濟效益，以及有關做法是否已經根據內部處理程序及法定要求獲得授權。無論採用哪種會計安排，管制人員應採取措施，確保公帑運用的問責性及透明度。

3.14 審計署認為，民政總署宜為伙伴倡自強計劃的非經常開支開立承擔額並尋求財委會批准。就此事而言，當局雖已就計劃的推出、延續及撥款事宜諮詢相關的立法會事務委員會(見第 3.11 段)，但沒有就該等事宜諮詢財委會。

3.15 目前，由於批予伙伴倡自強計劃的撥款歸入一個經常開支項目內，民政總署管制人員報告內關於該計劃財政狀況(例如總承擔額、至今的累積開支、未用撥款結餘)的資料甚少。關於上述情況，審計署注意到，民政總署已在 2014-15 年度的管制人員報告中，提供更多有關伙伴倡自強計劃開支的資料。

審計署的建議

3.16 審計署建議民政事務總署署長在日後推行類似伙伴倡自強計劃的項目時應：

- (a) 盡量考慮開立非經常開支承擔額，並按情況尋求財委會批准；及
- (b) 倘若不擬開立非經常開支承擔額，便應把其採用撥款／會計安排的細節，告知立法會相關事務委員會。

當局的回應

- 3.17 民政事務總署署長同意審計署的建議。她表示，民政總署：
- (a) 經諮詢財經事務及庫務局並取得其同意後，才決定不就伙伴倡自強計劃的開支開立非經常開支承擔額；及
 - (b) 日後若有同類計劃，該署會重新探討有關安排，並諮詢財經事務及庫務局。

處理申請

3.18 伙伴倡自強計劃秘書處在處理申請時，會先進行篩選及初步評核，然後將有效的申請分發給多個評核委員會（每個由伙伴倡自強計劃諮詢委員會的三至四名非官方人員組成）詳加評核。評核申請的準則包括業務的可行性、社會目標、伙伴、擬僱用的弱勢社羣人數，以及技術和管理能力。

3.19 有關申請經評核委員會評核後，會提交伙伴倡自強計劃諮詢委員會討論。獲伙伴倡自強計劃諮詢委員會支持的申請，其後會提交民政事務局常任秘書長批准。最後是簽訂撥款協議。

諮詢委員會成員的利益衝突

- 3.20 為管理在審批申請工作上的利益衝突，民政總署訂立了下列措施：
- (a) **兩層申報利益制度** 伙伴倡自強計劃諮詢委員會成員須於兩年任期開始時申報利益，並在其後每年申報一次。成員亦須於諮詢委員會會議上討論有關申請之前申報可能出現的利益衝突。二零零八年九月，民政總署提醒各成員有關規定，說明成員如在某宗申請上可能出現利益衝突，則必須在會議討論該宗申請時避席，或由主席決定有關成員須否避席；及
 - (b) **把申請編配給沒有利益衝突的成員** 伙伴倡自強計劃秘書處在編配申請給評核委員會時，會參考各成員所申報的利益，避免把申請編配給可能與該申請有利益衝突的成員評核。

3.21 審計署留意到，在二零零八年九月以後召開的四次諮詢委員會會議上，有五宗申請有成員申報可能出現利益衝突，但是該等成員全部均沒有避席。不過，會議記錄沒有明確記載主席如何裁定有關成員是否需要在會議討論有關申請時避席。

處理申請及簽訂撥款協議所需時間

3.22 審計署就第 1 至第 13 期 145 個核准項目，分析了處理申請所需的時間。分析結果載於表六。

表六

處理申請及簽訂撥款協議所需時間
(第一至第十三期 145 個核准項目)

處理階段 (註 1)	平均時間 (天)
由遞交申請至諮詢委員會通過	102
由通過至民政事務局常任秘書長批准	24
首兩個階段	126
由批准至簽訂撥款協議 (註 2)	113
整體	239

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註 1：在分批處理模式 (見第 3.4 段) 下，所有在同一期接獲的申請，於首兩個階段會一同處理。至於簽訂撥款協議，則按個別項目各自進行。

註 2：據民政總署表示，開展業務前所需的一些籌備工作 (例如物色適合的營業地點及申請所需的牌照) 十分費時。民政總署會嘗試與獲批資助的申請機構議定合適的時間，簽訂撥款協議，以便資助期 (由協議簽訂日期起計) 能與開業日期緊密配合。

3.23 處理申請及簽訂撥款協議需時甚久，並不理想。申請機構的熱忱會因此而減退，而在瞬息萬變的經濟環境中，亦會削弱其把握機會的能力。

審計署的建議

3.24 審計署建議，民政事務總署署長應：

- (a) 採取措施，確保伙伴倡自強計劃諮詢委員會成員就某宗申請申報可能出現利益衝突時，由主席明確裁定有關成員是否需要避席，而有關裁決亦應記載於會議記錄上；及
- (b) 採取措施，盡量加快處理申請。

當局的回應

3.25 民政事務總署署長同意審計署的建議。她表示，民政總署會：

- (a) 確保伙伴倡自強計劃諮詢委員會成員的申報和主席的裁決會妥為記載於會議記錄上；及
- (b) 再加努力，務求加快處理申請。

釐定資本開支撥款和營運開支撥款

3.26 諮詢委員會通過項目時，亦同時通過項目的撥款額，最高為 300 萬元，當中包括資本開支撥款和營運開支撥款。資本開支撥款(以發還款項形式提供)用以支付項目初期的資本開支(例如裝置設備的開支、裝修工程等)，而營運開支撥款(以半年一期預先發放)則用以支付資助期間的營運開支(例如出售貨品成本、員工薪酬等)。除上述一般說明外，伙伴倡自強計劃指引並無詳述資本開支撥款和營運開支撥款如何釐定。

以資本開支撥款資助可退還的按金

3.27 與創業展才能計劃的情況相若(見第 2.17 段)，伙伴倡自強計劃指引並無說明哪些開支項目符合資格申請資本開支撥款，尤其沒有清晰的指引，訂明可退還的按金是否符合資格申請資本開支撥款。審計署留意到，在 145 個核准項目當中，有 20 個(14%)的核准資本開支撥款包括了 28 項可退還的按金，款額介乎 5,000 元至 20 萬元不等，總額為 170 萬元。撥款協議並無條文訂明政府可在按金獲退還時收回有關款項。

3.28 可退還的按金(例如租金和公用設施按金)是開業常見的現金支出。審計署認為，民政總署有需要審視應否以資本開支撥款資助可退還的按金。若以資本開支撥款資助可退還的按金，民政總署有需要設立機制，以便政府在受資助機構獲退還按金時收回有關款項。

以資本開支撥款資助營業存貨

3.29 在 145 個核准項目當中，有 39 個是從事備有營業存貨的零售業務。審計署留意到，五個從事零售業務的核准項目獲批的資本開支撥款，包括了購買營業存貨的開支，涉及款額合共 63 萬元。與創業展才能計劃的情況相若(見第 2.19 段)，審計署認為，民政總署有需要訂立指引，確保營業存貨成本不會同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款的雙重資助。

釐定營運開支撥款的做法有欠一致

3.30 伙伴倡自強計劃指引並無訂明以何準則釐定營運開支撥款。民政總署在二零一三年七月回應審計署的查詢時表示，核准項目的營運開支撥款一般按以下準則釐定：

- (a) **按虧損釐定** 假如項目建議書的預算顯示資助期內有一年或多於一年出現虧損，營運開支撥款便按虧損總額釐定；
- (b) **按開支釐定** 假如預算顯示資助期內每年均有盈餘，營運開支撥款便按期初(例如首兩季)的認可開支總額釐定；及
- (c) 其他因素亦會予以考慮(例如預算和申請款額是否合理等)。

3.31 審計署抽查了 30 個核准項目(註 16)，以確定營運開支撥款如何釐定，當中發現：

- (a) 有 28 個項目，預計在資助期內部分或全部年份會有虧損。在這情況下，理應按虧損釐定營運開支撥款。然而，只有 19 個(68%)項目按虧損釐定營運開支撥款，有 4 個(14%)是按開支釐定，其餘 5 個(18%)則沒有把所採用的釐定方法記錄在案；

註 16：審計署抽查的 30 個項目，包括了處於不同階段的項目(即在資助期內、在監察期內，以及過了監察期)。在 30 個抽查的項目當中，有 7 個是已結業的項目。

- (b) 如按虧損釐定營運開支撥款，當一年或多於一年錄得盈餘時，則該等盈餘可從虧損中扣除（按虧損淨額釐定撥款），亦可不從虧損中扣除（按虧損總額釐定撥款）；及
- (c) 至於其餘兩個項目，由於預計資助期內每年均有盈餘，因此按開支釐定營運開支撥款。而撥款額是按首季或首兩季的開支計算。

3.32 由此看來，伙伴倡自強計劃在釐定核准項目的營運開支撥款方面，做法有欠一致。審計署認為，民政總署有需要清楚說明為每個核准項目釐定營運開支撥款的準則和理據。

審計署的建議

3.33 審計署建議，民政事務總署署長應：

- (a) 審視應否以資本開支撥款資助可退還的按金；如是這樣，則審視應否設立機制，以便在受資助機構獲退還按金時收回有關款項；
- (b) 採取措施，確保營業存貨成本不會同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款的雙重資助；及
- (c) 清楚說明為每個核准項目釐定營運開支撥款的準則和理據。

當局的回應

3.34 民政事務總署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 民政總署會就可退還的按金和營業存貨成本，制訂適當的安排；及
- (b) 由二零一三年十一月開始，伙伴倡自強計劃秘書處提交申請予評核委員會核准時，已清楚說明以何準則釐定所建議的營運開支撥款。

伙伴倡自強計劃的成效

3.35 伙伴倡自強計劃於二零零六年推出，至今已推行了超過七年。伙伴倡自強計劃的成效如何，可根據所成立社企的可持續發展程度及為弱勢社羣創造的職位予以評估。表七載有截至二零一三年九月三十日核准項目的摘要。截至二

零一三年九月，在 145 個核准項目當中，有 25 個已經結業（已結業的項目），其餘 120 個尚在營運（營運中的項目）。附錄 B 就 120 個營運中的項目及 25 個已結業的項目，臚列其營運年期。從中可見，有 49 個（34%）項目營運了五年或以上。

表七

核准項目摘要
(二零一三年九月三十日)

財政年度 (註 1)	核准項目 數目 (a)	職位 目標數目 (b)	核准撥款 總額 (c) (百萬元)	每個 核准項目 的平均撥款 (註 2) (d)=(c)/(a) (百萬元)	每個職位 的平均撥款 (e)=(c)/(b) (元)
2006-07	39	665	41.31	1.06	62,120
2007-08	15	266	15.52	1.03	58,346
2008-09	25	445	25.01	1.00	56,202
2009-10	14	163	13.29	0.95	81,534
2010-11	13	183	14.29	1.10	78,087
2011-12	18	291	22.06	1.23	75,808
2012-13	21	274	26.86	1.28	98,029
整體	145	2287	158.34	1.09	69,235
年均	21	327	22.62	—	—

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註 1：申請分批處理（見第 3.4 段）。就 2013-14 年度而言，收到的申請尚在處理中，截至九月三十日，未有項目獲批撥款。

註 2：個別項目的核准撥款介乎 30 萬元至 300 萬元不等。資本開支撥款與營運開支撥款的整體比例為 45 : 55。

受資助社企的可持續發展能力

3.36 伙伴倡自強計劃旨在為弱勢社羣創造職位，提升他們自力更生的能力。獲伙伴倡自強計劃資助的項目必須持續營運，其開設的職位才可持續。表七顯示，截至二零一三年九月三十日，有 145 個項目獲得核准，核准撥款合共 1.58 億元，開設職位的目標數目為 2 287 個。民政總署的記錄顯示，在該 145 個核准項目當中，有 25 個 (17%) 已經結業 (全部在資助期屆滿後結業——註 17)，涉及 2,400 萬元資助額和 308 個擬開設的職位。

3.37 受資助機構如已結束或有意結束項目，民政總署會進行結業面談。受資助機構亦須填寫結業問卷，讓民政總署了解結業原因，以便為伙伴倡自強計劃訂立改善措施。二零一二年二月，民政總署向諮詢委員會匯報 11 個項目結業原因的摘要。該等項目均於資助期屆滿後一年內結業。根據摘要所示，未能持續經營的常見原因包括商鋪租金上升、商鋪位置欠佳及僱員問題。

3.38 一般而言，核准項目在營運初期會出現虧損，至資助期臨近結束便可達至收支平衡。在監察期及之後，預期核准項目在營運上會有盈餘，因而在財政上可以維持自給自足。截至二零一三年九月三十日，營運中的項目有 120 個 (不包括 25 個已結業的項目——見第 3.36 段)，當中有 41 個處於資助期內，另外 79 個的資助期已經結束。審計署分析了 79 個在資助期結束後尚在營運的項目，顯示當中約半數的業務有盈餘 (見表八)。

註 17：在 25 個已結業的項目當中，有 6 個 (24%) 在資助期屆滿時結業、17 個 (68%) 在監察期內結業、2 個 (8%) 在監察期屆滿後結業。

表八

項目於資助期結束後的業績
(基於截至二零一三年九月所提交的最後一份進度報告)

	項目數目		
	有營業盈餘	有營業虧損	總計
監察期內	11 (34%)	21 (66%)	32
監察期後	29 (62%)	18 (38%)	47
整體	40 (51%)	39 (49%)	79

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.39 伙伴倡自強計劃以非經常性撥款形式，在資助期內提供資助。在資助期結束後，受資助機構須依靠本身的財政支援（例如以來自母機構的資助應付虧損）。審計署認為，民政總署在監察項目於資助期結束後的財務表現以評估其可持續經營的能力時，有需要提供所需的支援及意見，以改善其財務表現（例如安排專責小組與受資助機構會面——見第 3.53 段）。

受資助社企開設的職位

3.40 就截至二零一三年九月三十日的 145 個核准項目而言，根據撥款協議所訂，其目標是開設 2 287 個職位，包括 862 個全職職位及 1 425 個兼職職位。截至二零一三年九月三十日，在 120 個營運中的項目當中（見第 3.38 段），有 99 個已提交進度報告。審計署基於所提交的最後報告，比對了擬開設與實際開設的職位數目。比對結果見表九。

表九

99 個營運中項目的職位數目 (註 1)
(截至二零一三年九月三十日)

職位類別	目標數目 (a) (個)	實際數目 (b) (個)	差異	
			(c)=(b)-(a) (個)	(d)=(c)/(a) (百分比)
全職	548	335	-213	-39%
兼職	1 115	874	-241	-22%
整體	1 663	1 209 (註 2)	-454	-27%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註 1：這 99 個營運中的項目已提交進度報告，當中 47 個已過了監察期，不再獲政府撥款資助。

註 2：據民政總署表示，由於有些人在獲聘後離職，因此受惠於項目的人數，實際上多於開設的職位數目。

3.41 **監察開設職位的實際數目** 表九顯示，開設職位的實際數目，低於目標數目 (全職職位少 39%，兼職職位少 22%)。開設職位不足，令人質疑伙伴倡自強計劃為弱勢社羣創造就業機會的成效。審計署留意到，民政總署在監察項目的進度時，主要着眼於其財務表現 (從安排專責小組會議的準則可見——見第 3.53 段)。審計署認為民政總署有需要加強監察開設職位的情況，以及鼓勵受資助機構達到開設職位的目標數目。

3.42 **全職與兼職職位** 民政總署並無制定指引，說明兼職職位的最低工作時數。在項目建議書和進度報告內所述的擬開設及實際開設職位的數目，純粹是全職職位及兼職職位的總和。審計署留意到，項目建議書和進度報告內關於兼職職位工作時數的資料甚少。審計署認為，申請機構／受資助機構有需要額外提供關於擬開設或實際開設兼職職位的資料 (例如按職位工作時數而劃分為不同組別的兼職職位的分項數字)。此舉可提供更有用的資料，供詳細評核及監察之用。

3.43 **資助開設職位的成本效益** 獲資助的社企，大都屬小型業務。145 個核准項目擬開設的職位，目標數目介乎 3 至 83 個不等，平均為 16 個。當中 60

間(41%)受資助社企擬開設的職位，只有10個或不足10個。另有6個獲資助的項目，每個擬開設的職位更只有3個。

3.44 第3.35段表七顯示，每個項目的平均撥款額為109萬元，而每個擬開設職位的平均撥款額約為69,000元。審計署的分析顯示，個別項目每個職位的平均撥款額介乎9,000元至36萬元不等，相距甚大。當中有3個項目，每個擬開設3個職位，每個職位的平均撥款額超過30萬元。審計署留意到，民政總署在二零零九年採用擬開設職位的數目作為評核申請時其中一個評核準則。然而，民政總署宜考慮訂立甄選準則，以便根據每個擬開設職位的平均撥款額來評核有關申請。

為弱勢社羣開設的職位

3.45 根據伙伴倡自強計劃指引所述，計劃下項目所開設的職位，應以低技術人士及弱勢社羣為對象。申請機構遞交伙伴倡自強計劃申請書時，必須提供擬開設職位的目標數目，並說明以何組別的弱勢社羣人士為對象。申請機構亦須說明本身對目標對象有何認識，以及有何策略接觸並招聘他們。申請機構通常表示可經由母機構、其他非政府機構、僱員再培訓局或相關部門(例如社署及勞工處)轉介，僱用弱勢社羣人士。受資助機構須於進度報告中匯報所開設職位的數目，並說明僱員是否屬目標弱勢社羣組別。就該99個項目(見第3.40段)而言，審計署分析了最後的進度報告，發現83%的僱員屬於有關項目的目標弱勢社羣組別，而不屬目標弱勢社羣組別的僱員約有17%。

3.46 伙伴倡自強計劃指引並無就弱勢社羣人士設下定義，亦無就有關的目標組別詳加說明。在進度報告的範本中，民政總署提供了目標弱勢社羣組別一覽表，以便受資助機構在匯報就業資料時用作參考(註18)。

3.47 審計署留意到，一覽表上部分目標組別未必清晰顯示他們是弱勢社羣人士。民政總署有需要修訂伙伴倡自強計劃的目標弱勢社羣組別一覽表。再者，民政總署依賴受資助機構提供的資料來分辨僱員是否屬於目標弱勢社羣組別。雖然民政總署會對受資助項目進行突擊探訪及檢查僱傭記錄，但是在檢查時並無特別核實有關僱員是否屬於目標弱勢社羣組別。民政總署有需要進一步加強監察受資助機構僱用弱勢社羣的工作。

註18：該一覽表包含14個弱勢社羣組別，例如殘疾人士、少數族裔、失業人士、婦女及中年人士等。

促進自力更生

3.48 伙伴倡自強計劃旨在創造就業機會，以提升弱勢社羣人士自力更生的能力。為評估達致此目標的程度，民政總署製作了一份問卷，供僱員自我評估。問卷共有 15 條問題，由僱員就本身的工作及生活狀況評級（註 19），而其中兩條問題直接關乎其自力更生的情況。問卷調查結果包括在受資助機構提交予民政總署的進度報告內。不過，審計署未能從民政總署的記錄中確定該署有否作出跟進，評估該等調查結果。基於可供審查的問卷調查結果，審計署發現，78% 的僱員非常同意或同意其工作讓他們學習到更多工作技能，82% 的僱員非常同意或同意他們對日後就業充滿信心。結果顯示，有關項目對於提升僱員自力更生的能力，頗為有效。民政總署有需要定期分析問卷調查結果。

3.49 根據伙伴倡自強計劃指引所述，為盡量使更多人受惠，項目應設有機制，協助參加者轉往公開勞工市場就業，而不是長期倚靠項目的支援。目前，民政總署並無追蹤在獲聘於受資助社企工作後轉往公開勞工市場就業的僱員為數多少。審計署認為，這項資料亦可顯示參加者能否達致自力更生。民政總署可考慮要求受資助機構在進度報告中提供這方面的資料。

向立法會提供的服務表現資料

3.50 民政總署不時就推行伙伴倡自強計劃的進展，向立法會提供資料。在匯報該計劃在創造就業機會方面的成績時，民政總署只提供擬開設職位的目標數目，而沒有提供實際開設職位的數目，也沒有提供全職職位和兼職職位的分項數字或說明為弱勢社羣開設的職位數目。審計署認為，民政總署有需要考慮日後向立法會提供更全面的資料，說明在伙伴倡自強計劃下開設職位的數目及詳情。

註 19：評級共有五個，由“非常同意”至“非常不同意”。

審計署的建議

3.51 審計署建議民政事務總署署長應：

受資助社企的可持續發展能力

- (a) 繼續監察社企在資助期結束後的財務表現，以評估其可持續發展的能力，並按情況提供所需的意見和支援，協助該些社企在財政上自給自足；

受資助社企開設的職位

- (b) 加強監察受資助社企開設職位的情況，並提供所需的意見和協助，幫助該些社企達到擬開設職位的目標數目；
- (c) 規定申請機構／受資助機構在申請書及進度報告內，就擬開設或實際開設的職位提供更詳細的資料（例如全職職位和兼職職位的分項數字，以及按職位工作時數而劃分為不同組別的兼職職位的分項數字），以便民政總署評核及監察；
- (d) 考慮訂立甄選準則，以便根據每個擬開設職位的平均撥款額來評核有關申請；

為弱勢社羣開設的職位

- (e) 設下清晰的定義，說明伙伴倡自強計劃以何組別的弱勢社羣人士為支援對象；
- (f) 加強監察受資助社企在僱用弱勢社羣人士方面的情況；

促進自力更生

- (g) 定期就僱員問卷調查結果作出分析，以評核受資助項目在促進僱員自力更生方面的成效；
- (h) 考慮規定受資助機構提供資料，說明在獲聘於受資助社企工作後轉往公開勞工市場就業的僱員為數多少；及

向立法會提供的服務表現資料

- (i) 日後向立法會提供更全面的資料，說明在伙伴倡自強計劃下開設職位的數目及詳情。

當局的回應

3.52 民政事務總署署長同意審計署的建議。她表示，民政總署會：

- (a) 在資源許可的情況下，於資助期結束後按需要向受資助社企提供意見。然而，礙於資源所限，新成立的社企會獲優先考慮；
- (b) 加強監察受資助社企聘用員工的情況；
- (c) 要求受資助社企就兼職僱員的工作時數，提供更詳細的資料；
- (d) 嘗試為伙伴倡自強計劃下的弱勢社羣組別，設下更清晰的定義；及
- (e) 透過問卷向受資助社企蒐集資料，以了解在屬於弱勢社羣組別的僱員當中，有多少人轉往公開勞工市場就業。

監察項目

3.53 為監察項目的進度，民政總署要求受資助機構提交進度報告，匯報項目所開設的職位、僱用的人士及財務表現等詳情。資助期內，每半年匯報一次；監察期內，每年匯報一次。資助期內，周年報告須附有審計帳目。進度報告須於匯報期完結後兩個月內提交。分期支付的營運開支撥款，只會在受資助機構提交了上一個匯報期的進度報告，並由伙伴倡自強計劃秘書處審核及經諮詢委員會接納有關進度報告後，才予發放。倘若項目的財務表現未如理想，諮詢委員會可成立專責小組（由數名諮詢委員會成員組成），與受資助機構會面，提供改善建議。民政總署亦會探訪核准項目，以確保核准撥款悉數均恰當地運用於項目上，以及受資助機構遵守撥款協議的條款及條件。

提交進度報告

3.54 二零零九年十月，民政總署察覺到，進度報告往往延遲多時仍未提交，有 16 個項目的進度報告逾期超過三個月。民政總署採取補救措施，設立電腦按時呈閱系統，以便發出催辦通知書，追收逾期未交的進度報告。審計署留意到，雖然民政總署設立了按時呈閱系統，但是大部分進度報告仍沒有準時提交。審計署揀選了 30 個核准項目（見第 3.31 段）作抽樣審查，當中 90 份報告是在按時呈閱系統設立後提交。審計署分析後發現，在 90 份報告當中，有 55 份（61%）逾期提交，平均延遲了 104 天。截至二零一三年九月，有四份進度報

告逾期超過三個月仍未提交。審計署亦留意到，民政總署一般在發出催辦通知書上有延誤。

敲定進度報告

3.55 審計署就選作審查的 30 個核准項目，分析了民政總署敲定該 90 份進度報告所需的時間。資助期內的進度報告，平均需時 267 天。進度報告逾期提交，加上敲定進度報告需時甚久，導致分期付款給受資助機構的營運開支撥款延遲發放，平均延遲了 288 天。發放營運開支撥款受到長時間的延誤，無助於為核准項目提供撥款資助，甚或影響其現金周轉情況。民政總署有需要加強監察系統，確保進度報告準時提交，使營運開支撥款得以迅速發放。

監察撥款的轉移

3.56 根據撥款協議，項目的受資助機構必須把撥款純粹用於該項目所訂的目標上，並且只可按照核准的預算使用。在資助期及監察期內，受資助機構亦必須把全部利潤單獨及純粹用於該項目上。

3.57 審計署審查了核准項目的審計帳目，留意到在 14 宗個案當中，受資助機構對項目有欠款結餘，總額為 175 萬元，個別款額介乎 100 元至 395,000 元不等。民政總署於二零一三年九月及十二月應審計署的要求向受資助機構查詢時發現：

- (a) 在 14 宗個案當中，有 13 宗所涉的款額與一般業務營運有關 (例如項目與受資助機構之間的買賣交易)；及
- (b) 餘下一宗個案，涉及大約 304,000 元的款項，與項目代受資助機構支付有關 (該筆款項在截至二零一二年五月底的審計帳目中的註腳為“無抵押、免息及無固定償還期限”)。如此情況，並不符合全部利潤均須單獨及純粹用於項目的規定 (但是這不符合規定的情況，並無在審計師報告中特別提述)。受資助機構通知民政總署，該筆款項已於二零一二年十一月付清。民政總署會跟進該宗個案，在該項目 2012-13 年度的審計帳目提交後加以核實。

3.58 鑑於第 3.57(b) 段所述的個案，民政總署於二零一三年十月修訂“獲資助機構委聘的審計師須知”，規定項目的審計師在審計師報告中清楚確定受資助

機構已遵守有關規定，把全部利潤單獨及純粹用於項目上。二零一四年二月，民政總署告知審計署，他們會繼續提醒審計師在審核項目的帳目時，必須審核受資助機構是否有遵守撥款協議的條款。縱然如此，審計署認為，民政總署有需要及時審核受資助機構提交的進度報告及審計帳目，以確保受資助機構遵守撥款協議的條款。

收回尚未使用的營運開支撥款

3.59 根據伙伴倡自強計劃指引所述，於項目的資助期結束後，在扣除認可開支總額後，所有尚未使用的營運開支撥款均須予以收回，歸還政府。據民政總署表示，由二零一三年年初開始，民政總署在發放最後一期營運開支撥款前，已確定是否有任何尚未使用的撥款（按開支原則計算）。倘有尚未使用的撥款，便會從最後一期撥款扣除。

3.60 審計署認為，尚未使用的撥款，原則上應為扣除資助期內虧損後的餘額（即按虧損原則計算）。按虧損原則計算，可確保在資助期內給予項目的撥款資助，不會超出受資助機構所招致的實際虧損。在抽樣審查的 30 個項目（見第 3.31 段）當中，有 22 個營運中的項目的資助期已經結束。審計署發現，倘按虧損原則計算，在該 22 個項目中，有 12 個（55%）會有尚未使用的營運開支撥款，金額介乎 1,000 元至 75 萬元不等，總數為 357 萬元。

3.61 民政總署有需要採用虧損淨額原則，以確定尚未使用的營運開支撥款並將之收回。一如創業展才能計劃所採用的方式（見第 2.51 段），伙伴倡自強計劃下的受資助機構如欲運用尚未使用的撥款以持續經營或擴充業務，可提出建議並陳明理據。民政總署有需要提醒受資助機構這項安排，並行使酌情權，按個別個案本身的情況，讓其保留尚未使用的撥款。

審計署的建議

3.62 審計署建議，就伙伴倡自強計劃而言，民政事務總署署長應：

- (a) 採取措施，加強項目監察系統，以確保：
 - (i) 受資助機構準時提交進度報告；
 - (ii) 根據按時呈閱系統，迅速發出催辦通知書；
 - (iii) 在合理時限內敲定所收到的進度報告；及
 - (iv) 分期支付的營運開支撥款得以迅速發放，以應付受資助機構的現金流量需要；
- (b) 查核受資助機構提交的進度報告及審計帳目，以確保受資助機構遵守撥款協議的條款；
- (c) 使用虧損淨額原則，釐定須予以收回的尚未使用撥款，並在伙伴倡自強計劃指引中說明這項計算原則；及
- (d) 提醒受資助機構有關安排，說明他們如欲運用尚未使用的撥款以持續經營或擴充業務，可提出建議並陳明理據。

當局的回應

3.63 民政事務總署署長同意審計署的建議。她表示，民政總署：

- (a) 一直着力鼓勵受資助機構準時提交進度報告，並會進一步加強這方面的工作；及
- (b) 會使用虧損淨額原則，釐定須予以收回的尚未使用撥款。不過，民政總署會考慮行使酌情權，在理據充分的情況下，容許受資助機構保留尚未使用的撥款，以持續經營有關的社企或擴充其業務。

第 4 部分：宣傳及推廣工作

4.1 本部分探討民政局及民政總署為推動社企發展而進行的宣傳及推廣工作，主要集中於以下範疇：

- (a) 宣傳措施 (第 4.2 至 4.25 段)；及
- (b) 社會企業伙伴計劃 (第 4.26 至 4.41 段)。

宣傳措施

4.2 民政局及民政總署兩者均推出宣傳措施，推動社企發展。該等宣傳措施旨在加深公眾對社企的認識；推廣愛心消費，鼓勵市民選購社企的產品和服務；以及締造有利社企蓬勃發展的環境。

社企高峰會

4.3 民政局於二零零七年舉辦首屆社企高峰會。自二零零八年起，高峰會成為一年一度的活動，由社企業界舉辦，民政局撥款資助。高峰會備受社企業界、學術界及商界支持。高峰會舉行期間，世界知名的專家、本港傑出的社會企業家、前線社企從業員、學者、商界領袖及政府代表共聚一堂，彼此交流意見及分享經驗。

4.4 最近一次的社企高峰會於二零一三年十一月舉行，共有 1 400 人參加，包括來自 14 個國家的代表。高峰會日益受到本地及海外關注，並且已成為社企業界的旗艦活動。

社企獎勵計劃

4.5 二零一一年，社企諮委會與民政局攜手合辦首次社企獎勵計劃，以表揚傑出的社企，並促進社企之間彼此分享良好的作業模式。在二零一一年社企獎勵計劃中，有八間社企獲頒傑出社企獎。二零一二年三月，社企諮委會及民政局在評估社企獎勵計劃的成果時，決定每兩年舉辦計劃一次，以便“年輕”的社企有時間向成功的社企學習，並培養自信及能力，繼而參加此計劃角逐獎項。

4.6 二零一三年，社企諮委會與民政局合辦第二次社企獎勵計劃，獎項分為八個類別。在二零一三年社企獎勵計劃中，有 14 間社企獲頒獎項合共 21 個。在 14 間得獎的社企當中，有 9 間是由伙伴倡自強計劃或創業展才能計劃資助經營的社企。審計署認為，通過社企獎勵計劃表揚成功的社企，是推動社企發展的有效措施。民政局有需要繼續探討方法，以期藉着社企獎勵計劃宣揚社企的成功故事，特別是獲政府撥款資助的社企。

社企摯友嘉許計劃

4.7 二零一一年，社企諮委會聯同民政局首次推出“社企摯友”嘉許計劃，以表揚為社企提供各種支援的機構或人士。二零一二年三月，社企諮委會及民政局在評估嘉許計劃的成果時，決定將該計劃給予民政總署舉辦，以便和民政總署的師友計劃產生協同作用，並每兩年舉辦該計劃一次。

4.8 二零一三年，民政總署舉辦社企摯友嘉許計劃以取替之前的計劃。在 38 間提名社企當中，有 16 間由伙伴倡自強計劃撥款資助，5 間由創業展才能計劃撥款資助。總共有 39 個獲提名者獲頒獎項。

4.9 在評估二零一一年“社企摯友”嘉許計劃的成果時，有建議提出民政總署可向二零一一年嘉許計劃得獎者招募，邀請他們擔任師友計劃的導師。二零一二年，民政總署聯絡 20 間嘉許計劃得獎機構，最終招募所得的導師只有一位。審計署亦留意到，在二零一三年社企摯友嘉許計劃的得獎者當中，只有兩位是師友計劃的導師。社企摯友嘉許計劃與師友計劃之間的協同作用，有可予改善之處。民政總署有需要盡力鼓勵嘉許計劃得獎者擔任師友計劃的導師。

社會企業支援小組

4.10 二零零八年，民政總署成立社會企業支援小組，以實行措施推動社企發展，措施包括：

- (a) 安排社企參加展銷活動，藉此推廣服務和產品；
- (b) 製作關於社企的政府宣傳短片和聲帶、電視節目和電台節目；
- (c) 在報章和雜誌刊登專輯報道；及
- (d) 管理社企網站及備存社企名錄。

展銷活動

4.11 民政總署安排社企參加展銷活動，藉此推廣服務和產品。展銷活動大致分為三類：

- (a) **民政總署舉辦的地區展銷日** 包括北區社企展銷日和沙田社企展銷日；
- (b) **民政總署舉辦的地區社企嘉年華會** 因應社企諮委會／民政局在二零一二年三月的建議，民政總署每年輪流在新界和市區舉辦地區社企嘉年華會。至今已舉辦了兩個嘉年華會（分別為二零一二年十一月舉行的馬鞍山節社企冬日嘉年華，以及二零一三年十一月舉行的深水埗社企活動薈萃－見照片一）；及

照片一

深水埗社企活動薈萃
(二零一三年十一月)



資料來源：民政總署的記錄

- (c) 其他機構舉辦的全港性展銷活動 包括香港中華廠商聯合會舉辦的工展會(見照片二)和香港食品嘉年華，以及香港貿易發展局舉辦的美食博覽。

照片二

工展會

(二零一三年十二月至二零一四年一月)



資料來源：民政總署的記錄

社企刊物

4.14 民政局編製了兩本關於社企的小冊子，兩本小冊子已上載到民政總署的社企網站：

- (a) 一本小冊子(於二零零七年編製)是關於多個本地和海外社企的成功故事，內容講述成立及經營社企的經驗；及
- (b) 另一本小冊子(於二零一零年編製)是關於社企的營商策略，載述成立及經營社企的成功因素，以供參考。

4.15 兩本小冊子均於數年前編製，內容未必能反映最新情況。舉例說，在二零零七年編製的小冊子中，被引述為成功例子的兩間社企已經結業。民政局有需要因應新的發展，定期更新小冊子的內容。

社企網站

4.16 二零零八年六月，民政總署開設社企網站，提供關於社企的資料庫，當中包括支援措施及推廣活動、刊物，以及民政總署的社企名錄等資料。預計這些資料會加深公眾對社企的認識，並有助社企成立及經營。

4.17 社企網站是政府發布社企推廣活動最新消息的渠道。然而，審計署留意到，市民未必可以從社企網站獲取最新資料，原因是網站並非經常以躍出式方格顯示“最新活動”，以及網站沒有提供“最新消息”一欄。此外，部分推廣活動的新聞稿放在民政總署的網頁，而並非在社企網站。民政總署有需要善用社企網站，以發布社企推廣活動。民政總署亦可考慮利用社交媒體推動社企發展。

社企名錄

4.18 民政總署沒有編纂有關全港所有社企的正式統計資料，而只備存一份選定社企的名錄。名錄上所載的社企按其提供的服務和產品分類，以方便市民搜尋社企以及社企的服務和產品，有助推廣愛心消費。截至二零一三年十二月，社企名錄載有兩類約 170 間社企的資料，即在政府資助計劃下成立的社企及由數間大型慈善機構成立的社企。

宣傳及推廣工作

4.19 社企商務中心(見第 1.10 段)每年都進行調查，並備存一份資料更詳盡的社企指南。指南上所載的社企按其提供的服務和產品、所在地點及社會目的分類。截至二零一三年十二月，社企指南載有約 440 間社企的資料。明顯地，社企商務中心的社企指南較民政總署社企名錄所涵蓋的範圍更廣。此外，社企商務中心在民政總署撥款資助下，亦提供流動版社企指南。

4.20 在社企網站內，載有民政總署社企名錄的網頁亦提供超連結，接達社企商務中心的社企指南。鑑於社企商務中心社企指南的涵蓋範圍較廣，而且設有流動版可供使用，民政總署有需要檢討其社企名錄是否仍須保留。倘若民政總署認為須備存本身的社企名錄，便須改善及擴闊其內容。

由各區民政事務處展示宣傳品

4.21 民政總署向各區民政事務處提供社企宣傳品(裝裱於易拉架上)。各區民政事務處須於招聘會、嘉年華會和研討會等地區活動舉行期間，以及在社區中心和社區會堂等地區場地展示這些宣傳品。根據各區民政事務處提交的報表，於 2011-12 至 2013-14 年度期間，在 18 個民政事務處當中，有 8 個於地區活動舉行期間並無展示社企宣傳品。民政總署有需要提醒各區民政事務處每當情況適合時，在地區活動舉行期間展示社企宣傳品。

審計署的建議

4.22 審計署 *建議* 民政事務局局長應：

- (a) 繼續舉辦社企獎勵計劃，表揚成功的社企，並探討進一步宣傳社企成功故事的方法，特別是獲政府撥款資助的社企；
- (b) 因應新的發展，更新民政局社企小冊子的內容；及
- (c) 繼續利用社企網站，以期更有效地分享對社企業界有用的資料。

4.23 審計署 *建議* 民政事務總署署長應：

- (a) 改善社企摯友嘉許計劃與師友計劃之間的協作，鼓勵嘉許計劃的得獎者擔任師友計劃的導師；

- (b) 在安排社企參加展銷活動時，考慮在適當及切實可行的情況下，把邀請對象擴大至包括並非獲伙伴倡自強計劃資助的社企；
- (c) 在報章、雜誌刊登關於社企的專輯報道時，考慮將專輯報導同時上載到社企網站；
- (d) 善用社企網站，發布社企推廣活動的最新消息；
- (e) 考慮到社企商務中心既已提供內容更全面的社企指南，檢討民政總署的社企名錄是否仍須保留；如須保留，有何可予改善之處；及
- (f) 提醒各區民政事務處每當情況適合時，在地區活動舉行期間展示社企宣傳品。

當局的回應

4.24 民政事務局局長同意審計署在第 4.22 段提出的建議。他表示：

- (a) 民政局會繼續進行推廣工作，舉辦社企獎勵計劃，以表揚成功的社企。該局現已與各伙伴合力善用資源，推出各項新措施，以加強宣傳；
- (b) 自上次編製小冊子(見第 4.14 段)後，民政局一直與各個支援社企的機構攜手合作(例如透過贊助社企高峰會)，鼓勵及支持該等機構推行措施，為社企業界提供最新的實用資料。該等由業界內從業員或支援機構提供的資料，往往更能反映業界的需要。此舉有助更多支援社企的機構及活動在社區內得以發展。民政局會繼續更新社企網站，重點介紹這方面的工作；及
- (c) 民政局會繼續善用各種途徑(網上平台及刊物)，發布關於社企的實用資料，供市民參閱。

4.25 民政事務總署署長同意審計署在第 4.23 段提出的建議。她表示，民政總署會：

- (a) 採納所建議的方法，進行現有的宣傳工作；及
- (b) 按情況考慮把展銷活動的邀請對象擴大至並非獲伙伴倡自強計劃資助的其他合適社企。不過，鑑於展銷活動的主辦機構向民政總署提供的攤位數目有限，獲伙伴倡自強計劃資助的社企應獲優先考慮。

社會企業伙伴計劃

4.26 二零零八年，民政總署推出社會企業伙伴計劃(伙伴計劃)，以加強跨界別協作，推動社企發展。在伙伴計劃下設有師友計劃和配對平台，並由民政總署的社會企業支援小組負責推行。

師友計劃

4.27 師友計劃旨在為社企與招募自商業和專業界別的義務導師，建立師友關係。通過這種師友關係，導師可為社企提供意見和指導，加強社企的競爭力，並協助社企處理所遇到的問題和困難。

4.28 如有社企要求成為師友計劃的學員，社會企業支援小組在處理有關要求時，便會進行配對，當中會考慮社企所經營業務的類別、所需的專業範疇等多項因素。配對建議會提交民政總署的高層管理人員審批。支援小組其後會安排導師與學員第一次會面。至於隨後的會面，則由社企和導師自行安排。每次師友計劃為期九個月，其間導師與學員應會面至少三次，而在師友關係結束後，社企和導師均須各自填寫問卷。截至二零一三年十一月三十日，共有 53 間社企(其中 50 間由伙伴倡自強計劃資助)登記成為師友計劃的學員，當中 41 間已獲配對導師。

4.29 **配對師友需時甚久** 審計署抽查了十間社企，分析配對師友所需的時間(由接獲申請當日起計，直到通知社企獲配對導師當日為止)。當中為七間社企配對導師所需的時間，由 15 至 67 天不等。至於其餘三間社企，其申請於二零一二年六月接獲，配對工作歷時 301 至 319 天不等。據民政總署表示，配對需時甚久，一方面是由於須等待學員提交所需資料，另一方面是負責安排配對的人員調職所致。審計署認為，安排配對歷時甚久，或有礙為社企提供適時支援。

4.30 **參加者的意見和建議** 每次師友關係結束後，社企和導師均須各自填寫問卷，提交民政總署，以反映意見和提出建議。截至二零一三年十一月三十日，已完成的師友關係有 34 次，當中 32 對師友提交了 59 份問卷。審計署審查了民政總署的相關記錄，但找不到任何文件，記錄有關審閱所收問卷的工作。審計署其後審查了 59 份問卷，留意到：

- (a) 當中 13 次師友關係的社企或導師認為，關係為期九個月，時間太短；
- (b) 當中 11 次師友關係的會面次數少於三次（預期的會面次數）；
- (c) 當中 7 次師友關係的導師認為關係成效不彰，原因包括關係為期太短，又或社企有欠積極；及
- (d) 當中 2 次師友關係的社企認為關係成效不彰，原因是導師欠缺所需的專業知識。

4.31 審計署認為，社企和導師所提出的意見和建議，有助評估師友計劃的成效及制訂改善措施。民政總署有需要審閱參加師友計劃的社企和導師所填寫的問卷，探討他們的意見和建議，以編製管理資料，找出可予改善之處。

4.32 **招募導師和學員** 師友計劃在二零零八年推出時，凡符合資格者，均可獲招募為導師或學員。民政總署的社企網站，載有申請成為師友計劃導師或學員的表格。由二零一二年三月開始，民政總署實行臨時措施，限定只招募伙伴倡自強計劃下的社企為學員，而導師人選方面，則限定於來自某些專業團體和支援社企的機構。上文所述的申請表格，亦已從社企網站刪除。

4.33 關於現行的招募安排，審計署留意到以下問題，民政總署須予注意：

- (a) 師友計劃理應讓全港所有社企參加。目前限定只招募伙伴倡自強計劃下的社企為學員，剝削了其他社企的機會；
- (b) 民政總署的意向是，由伙伴倡自強計劃第 11 期開始，規定獲該計劃資助的項目參加師友計劃。然而，截至二零一三年十一月三十日，在第 11 至第 13 期的 27 個項目當中，有 9 個 (33%) 不接受邀請，表示無意參加師友計劃；及
- (c) 民政總署備存了兩份導師名單，一份為二零一二年三月前招募的導師，約有 80 人，另一份為二零一二年三月後招募的導師，約有 50 人。審計署留意到，民政總署並無定期更新導師資料，亦沒有確定他們是否仍有興趣擔任導師。審計署亦留意到，部分獲招募的導師（尤以舊名單上的導師為然）尚未投入該計劃，並已有一段時間未獲安排擔任導師。

配對平台

4.34 設立配對平台，目的是讓社企與商業機構建立伙伴關係。透過這種伙伴關係，商業機構可伙拍非牟利團體，成立社企；採購社企的服務（例如清潔和餐飲服務）和產品；或向社企提供協助（例如提供優惠租金和讓社企接觸其客戶）。

4.35 據民政總署表示，政府高層官員及民政總署各區民政事務專員會向商業機構及相關的地區組織呼籲，推動該等機構及組織以跨界別合作的方式成立社企。關於此等透過配對平台，以跨界別合作方式推出的社企項目為數多少，民政總署有定期向立法會福利事務委員會匯報。舉例說，該署在二零一二年一月告知福利事務委員會，約有 30 個社企項目透過配對平台推出。

4.36 為方便採購社企的服務和產品，及向社企提供協助，在二零一二年三月前，社企網站載有配對平台的標準表格，以便有意利用平台的機構使用該表格提出建議。鑑於有意利用平台的機構可透過電話和電子郵件提出建議，民政總署遂於二零一二年三月從社企網站刪除該標準表格。

4.37 **關於採購社企服務和產品的建議** 審計署審查了民政總署就配對平台所存放的記錄，留意到九宗個案中，有機構（使用標準表格）提出關於採購社企服務和產品的建議。對於這些個案，民政總署每次均把可提供所需服務和產品的社企（民政總署社企名錄上的社企）的名單發送給有意採購的機構，並建議該機構直接聯絡有關的社企。民政總署並無跟進這些建議最終有否落實。據民政總署表示，自標準表格於二零一二年三月從網站刪除後，該署只收到一份關於採購社企服務和產品的建議。

4.38 **關於向社企提供協助的建議** 審計署亦留意到六宗個案中，有機構建議向社企提供協助。五份建議以標準表格提出，最後一份則於二零一二年九月以電子郵件提出。對於這些個案，民政總署每次均把機構提出的建議，傳閱給相關的社企（民政總署社企名錄上的社企）。當中有兩宗個案成功建立伙伴關係，兩家非政府機構獲批予服務合約。至於其餘四宗個案，則結果不詳，或者未能成事。據民政總署表示，自二零一二年九月收到最後一份建議後，該署再沒有收到關於向社企提供協助的建議。

4.39 **改善空間** 配對平台自二零零八年推出以來，所進行的活動一直不多。所接獲由商界提出與社企建立伙伴關係的建議，寥寥可數。民政總署收到建議後只作轉介，而沒有積極跟進建議最終有否落實。當局有需要檢討配對平台的成效及研究改善措施。此外，配對平台亦須加強宣傳。載於社企網站內的標準表格給刪除後，社企網站內關於配對平台的描述十分簡略，而且沒有提供便捷的渠道，供機構提出建議。

審計署的建議

4.40 審計署 **建議** 民政事務總署署長應：

- (a) 採取措施，確保能適時為師友計劃的登記學員安排導師；
- (b) 訂立制度，以審閱師友計劃參加者填寫的問卷，研究他們提出的意見及建議，以編製管理資料；
- (c) 留意是否有需要將師友計劃開放，讓伙伴倡自強計劃資助項目以外的其他社企參加；
- (d) 採取措施，按原先計劃，鼓勵更多伙伴倡自強計劃下的項目參加師友計劃；
- (e) 定期更新招募所得的導師的資料；
- (f) 審視配對平台的成效，並研究措施，進一步推動社企與商界建立伙伴關係；及
- (g) 加強宣傳配對平台，並在社企網站內提供便捷的渠道，供機構提出建議。

當局的回應

4.41 民政事務總署署長同意審計署的建議。她表示，民政總署的檢討工作會包括審視師友計劃和配對平台的運作。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討社企在香港發展的未來路向。討論事項如下：

- (a) 社企發展所遇到的問題 (第 5.2 至 5.4 段)；
- (b) 社企諮委會的角色 (第 5.5 至 5.10 段)；
- (c) 優先競投政府服務合約 (第 5.11 至 5.16 段)；
- (d) 不同決策局／部門的資助計劃 (第 5.17 至 5.31 段)；
- (e) 為社企設下定義及訂立規管架構 (第 5.32 至 5.39 段)；及
- (f) 問責性及服務表現管理 (第 5.40 至 5.43 段)。

社企發展所遇到的問題

5.2 許多先進國家，特別是英國和美國，均有發展社企，務求透過商業模式達致社會目的。在香港，社署於二零零一年推出創業展才能計劃，給非政府機構提供開業資本，以成立社企，為殘疾人士創造就業機會。二零零六年，民政總署推出伙伴倡自強計劃，為社企提供開業資本，為弱勢社羣創造就業機會。政府在二零零七年七月重組後，關乎社企的職責由民政局肩負，並由民政總署提供支援。二零一零年一月，社企諮委會成立，就制定政策及策略以支援香港社企持續發展，並就促進社企發展的計劃／活動，向政府提供意見。

5.3 近年，立法會一直關注社企在香港的發展情況 (見第 1.11 段)。二零零八年，立法會研究有關減貧事宜小組委員會 (見第 1.12 段) 進行了研究，指出社企發展遇到下列主要問題：

- (a) 缺乏政策支持；
- (b) 公眾對社企缺乏認識，社企亦欠明確定義；
- (c) 缺乏相關的營商企業能力和專業知識；
- (d) 缺乏合適的法律和規管架構；及
- (e) 難以籌集資金。

研究報告已提交當局參詳。

5.4 自二零零八年以來，在處理上述問題以推動社企發展方面，民政局和民政總署在多個範疇已有所進展。在這次審查中，審計署檢視了政府因應立法會上述關注之處而落實的各項措施，當中發現以下問題值得注意：

- (a) 就第 5.3(a) 段而言，有需要進一步加強提供政策意見和支援，並檢視社企支援平台和各決策局／部門推動社企發展的工作。詳情於第 5.5 至第 5.31 段討論；
- (b) 就第 5.3(b) 至 (d) 段而言，一如第 4 部分所述，審計署審查了政府推動社企發展的宣傳及推廣工作，並提出若干可予改善之處。至於為社企設下清晰的定義及訂立合適的法律和規管架構方面，則有需要研究公眾對社企的認知程度及社企的發展需要，以定期進行檢討(見第 5.32 至第 5.39 段)；及
- (c) 就第 5.3(e) 段而言，審計署審查了社署管理的創業展才能計劃(第 2 部分)及民政總署管理的伙伴倡自強計劃(第 3 部分)，發現有若干可予改善之處。審計署亦留意到，現時還有其他資助計劃，協助合資格的社企籌集資金。當前的挑戰，在於如何使不同決策局／部門為了不同的社會／政策目的而推行的資助計劃產生更大的協同效應，以達致更高效益。在這方面，關乎問責和衡量及匯報表現的問題，須予以關注(見第 5.40 至第 5.43 段)。

社會企業諮詢委員會的角色

5.5 民政局於二零一零年一月成立社企諮委會，就社企的發展向政府提供意見。社企諮委會的職權範圍如下：

- (a) 就制定政策及策略以支援香港社企持續發展，向政府提供意見；
- (b) 就促進社企發展的計劃／活動，向政府提供意見，並監察其推行情況；
- (c) 加深各持份者對社企的認識，並鼓勵各方更緊密合作，以推動社企發展；及
- (d) 就與社企發展相關的議題進行研究。

未來路向

5.6 社企諮委會由民政事務局局长擔任主席，成員包括社企從業員、商界和學術界人士，以及政府代表（來自民政局、民政總署、勞工及福利局和商務及經濟發展局）。

5.7 審計署審查社企諮委會自二零一零年一月成立以來至二零一三年九月所舉辦的各項活動後，發現：

- (a) 截至二零一二年年初，社企諮委會主要參與推行多項措施（即社企獎勵計劃、社企摯友嘉許計劃、社企聯展，以及社企訓練課程）。這些活動均是在 2010-11 年施政報告中公布的重要政策措施；
- (b) 二零一二年，社企諮委會審議成立社會企業發展基金（見第 5.19 段）；及
- (c) 二零一三年，社企諮委會主要參與推行多項措施，即二零一三年社企獎勵計劃、社企訓練課程、為了解香港社企現況而進行的一項調查研究（見第 5.36 段），以及衡量社企的社會效益。

5.8 審計署認為，現正是適當時候，由社企諮委會就推動香港社企發展所需的最新策略、計劃及活動，向政府提供意見。為此，社企諮委會須考慮各決策局／部門及支援社企的機構一直以來所做的工作、上述的調查研究的結果，以及相關的海外經驗。

審計署的建議

5.9 審計署建議民政事務局局长應考慮採取措施，以便利社企諮委會就推動香港社企發展所需的最新策略、計劃及活動，向政府提供意見，當中須考慮政府及支援社企的機構一直以來所做的工作、調查研究的結果，以及相關的海外經驗。

當局的回應

5.10 民政事務局局长同意審計署的建議。他表示，民政局：

- (a) 會繼續邀請並便利社企諮委會就推動社企持續發展的策略、計劃及活動，向政府提供意見；及

- (b) 已委託進行一項關於社企最新發展的研究(見第 5.36 段)。該研究將會有助民政局及社企諮委會制訂策略，全面進一步支援發展迅速的社企業界。

優先競投政府服務合約

5.11 作為一項推動社企發展的政策支援，政府在二零零八年推出一項先導計劃，讓社企優先競投選定的政府服務合約。根據先導計劃，合資格的社企會首先獲邀競投選定的合約。只有在未能物色到合適社企承擔合約時，才會邀請非社企的服務供應商競投。關於先導計劃的管理，民政局負責督導政策，民政總署則負責協調計劃的推行及編訂合資格社企名單。

5.12 先導計劃共有三期，分別在二零零八年、二零零九年及二零一一年推出。三期一併計算，共有 132 份服務合約可供社企競投，計有 120 份清潔服務合約及 12 份園藝服務合約。最終批給社企的合約共有 75 份，價值 3,000 萬元，涉及的職位約 570 個。民政總署就每期先導計劃進行檢討。檢討結果顯示，參與計劃的決策局／部門在推行計劃方面並無困難，而獲批合約的社企亦能妥善履行服務要求。由於獲批合約的社企大都是小型企業，未必能夠應付多份合約或需要大量勞工的合約。有些個案顯示，社企的報價偏高。

先導計劃停辦

5.13 民政局在二零一二年七月進行檢討後，決定停辦先導計劃，理由如下：

- (a) 如財經事務及庫務局指出，該計劃優待社企(而社企理應在市場競爭)，並不符合政府公平、公開競爭的採購原則。該計劃應為一項過渡措施，僅用以協助社企自立；及
- (b) 該計劃已完成任務，為多間社企提供商機，提升其在公開市場的競爭力。參與計劃的決策局／部門亦已熟悉社企，並對社企履行合約要求的一般能力具有信心。

二零一二年十二月，民政局通知各決策局／部門先導計劃停辦，並鼓勵各決策局／部門繼續支持推動社企發展的工作，把社企加入採購物料及服務的邀請報價名單上。

未來路向

5.14 立法會一直關注社企在香港的發展情況(見第 1.11 及第 1.12 段)，並倡議透過政策上的支援，讓社企發展。民政局一直有向立法會福利事務委員會匯報先導計劃的推行情況(例如在二零一一年四月及二零一二年一月匯報社企發展的時候)。審計署留意到，民政局在二零一二年七月停辦先導計劃後，一直未有就此事通知事務委員會。此外，審計署認為，民政局可檢討是否需要以其他方式支援社企競投政府服務合約，並研究該等方式是否可行。

審計署的建議

5.15 審計署 **建議** 民政事務局局長應：

- (a) 在顧及政府公平、公開競爭的採購原則下，考慮檢討是否需要以其他方式支援社企競投政府服務合約，以及研究該等方式是否可行；
及
- (b) 通知立法會福利事務委員會上文 (a) 項所述檢討的結果，以及社企優先競投政府服務合約的先導計劃已經停辦。

當局的回應

5.16 民政事務局局長同意審計署的建議。他表示民政局會繼續留意適合用以支援社企的措施，並會把最新情況告知立法會福利事務委員會。

不同決策局及部門的資助計劃

5.17 社企要達成的社會目的，不一而足，當中包括提供社會所需的服務或產品、為弱勢社羣創造就業和培訓機會、保護環境等等。這些社會目的可能橫跨多個決策局／部門的不同工作範疇。民政總署的社企網站介紹了政府推行的四項資助計劃。這些計劃旨在提供開業資金，協助成立社企。各項計劃所資助成立的社企，均有其特定的社會目的(表十)。

表十

用以成立社企的政府資助計劃

負責的 決策局／部門	資助計劃	社會目的	工作範疇
社署	創業展才能計劃	透過市場主導及直接創造更多就業機會的方式，改善殘疾人士的就業情況	康復及醫務 社會服務
民政總署	伙伴倡自強計劃	推動可持續的地區扶貧工作，助人自助，特別是協助弱勢社羣自力更生	社區建設
勞工及福利局	社投共享基金(註)	在社區推行多元化的社會資本發展計劃，推動市民及社會各界發揮凹凸互補精神，齊心建立跨界別協作平台及互助網絡	社會福利
發展局	活化歷史建築伙伴計劃	保存歷史建築，把其改建成獨一無二的文化地標，以創新的方法，予以善用，並推動市民積極參與，以及創造就業機會，特別是在地區層面	文物保育

資料來源：政府網站

註：社投共享基金為發展社會資本的計劃提供資助，所資助的計劃並不限於成立社企或社企項目。

有需要檢視資助計劃的成果

5.18 獲上述計劃撥款資助的社企，其社會目的涉及不同決策局／部門的工作範疇。民政局和民政總署制訂整體政策和策略以推動社企發展時，有需要檢視各項資助計劃在多大程度上有助於社企發展，從而推廣良好的作業模式，找出服務不足之處，以及締造協同效應。

其他推動社企發展的資助計劃

5.19 除第 5.17 段所述的四項資助計劃外，審計署留意到，政府還有其他資助計劃，支援成立社企。二零一二年七月，香港特別行政區行政長官宣布向獎券基金尋求五億元撥款，計劃設立社會企業發展基金，以資助社企進一步發展。設立基金的籌備工作，由民政局負責。二零一二年十二月，當局重新召開由政務司司長擔任主席的扶貧委員會，社會企業發展基金亦易名為社會創新及創業發展基金(社創基金)，歸屬扶貧委員會，以扶貧工作為首務。社創基金的受惠者可包括社企在內，但不以此為限。扶貧委員會亦成立了專責小組，監督基金的運作情況。

5.20 二零一三年二月，專責小組獲發一份資料文件，當中概述社會創業和社會創新領域的現況，以及現時支援社企的各項資助計劃。關於政府所推行的資助計劃，資料文件提及合共六項資助計劃。除社企網站介紹的四項計劃外(見第 5.17 段)，資料文件亦提及另外兩項由政府推行的資助計劃，即：

- (a) **攜手扶弱基金** 基金由社署管理，旨在鼓勵社福界擴展網絡，以爭取商業機構參與扶弱工作，並鼓勵商界承擔更大的社會責任，合力建立一個團結和諧、充滿愛心的社會；及
- (b) **環境及自然保育基金** 基金由環境局管理，旨在資助與環保和自然保育有關的教育、研究及其他項目和活動。

5.21 審計署認為，上述兩項資助計劃，以及社創基金，均可有助推動社企發展。民政局和民政總署制訂推動社企發展的策略和衡量成果時，亦有需要掌握這三項資助計劃的最新進展情況。

使創業展才能計劃與伙伴倡自強計劃之間產生協同效應

5.22 創業展才能計劃和伙伴倡自強計劃是政府為支援成立社企而推行的兩大資助計劃。創業展才能計劃於二零零一年推出，為殘疾人士提供就業機會。至於伙伴倡自強計劃，則是因應扶貧委員會的建議而在二零零六年推出。扶貧委員會在二零零五年審議設立伙伴倡自強計劃的建議時，參考了當時在推行中的創業展才能計劃。為加強地區層面的扶貧工作，並協助弱勢社羣自力更生，扶貧委員會建議另設資助計劃，為“殘疾人士除外的弱勢社羣”提供就業機會。民政總署遂於二零零六年，按照扶貧委員會的建議推出伙伴倡自強計劃。

5.23 審計署留意到，民政總署在推行伙伴倡自強計劃時，並無清晰訂明計劃以哪類弱勢社羣人士為支援對象(見第 3.46 段)。民政總署也把殘疾人士納為伙伴倡自強計劃的目標對象之一(見第 3.46 段註 18)。因此，非政府機構如有意成立社企為殘疾人士提供就業機會，可選擇申請創業展才能計劃撥款，或申請伙伴倡自強計劃撥款。

5.24 伙伴倡自強計劃於二零零六年推出時，所訂的條款及條件均以創業展才能計劃為藍本。兩項計劃目前仍有不少相同之處。不過，就以下兩項主要準則而言，兩項資助計劃有所差異，令伙伴倡自強計劃看來更能吸引申請機構：

- (a) 伙伴倡自強計劃最高撥款額為 300 萬元，較創業展才能計劃最高撥款額的 200 萬元，高出 50%；及
- (b) 獲創業展才能計劃資助的社企，其聘用的殘疾人士，人數必須佔員工總數至少 50%，但伙伴倡自強計劃在社企聘用目標弱勢社羣人士方面，並無設定最低比例。

5.25 一直以來，社署所接獲的創業展才能計劃撥款申請，均主要來自非政府康復機構(見第 2.28 段)。審計署留意到，自伙伴倡自強計劃推出以來，許多非政府康復機構亦申請該計劃的撥款，以成立社企，為弱勢社羣提供就業機會，惠及的包括殘疾人士在內。截至二零一三年九月，在 35 間非政府康復機構中，有 15 間向伙伴倡自強計劃提交了 22 份申請，最終有 13 份申請(來自 10 間非政府康復機構)獲得批准。非政府康復機構透過伙伴倡自強計劃，成立社企為殘疾人士創造就業機會，此趨勢影響了創業展才能計劃的推行情況(見第 2.26 至第 2.29 段)。

5.26 審計署留意到，民政總署和社署並無因應近年的運作經驗，商討是否需要進一步界定兩項資助計劃的涵蓋範圍、目標對象、條款及條件。為處理這方面的問題，實有需要進行檢討。再者，由於兩項計劃有不少相同之處，因此應同時探討兩項計劃之間的協同作用，以改善兩項計劃日後的運作。

審計署的建議

5.27 審計署建議，民政事務局局長和民政事務總署署長應就相關決策局／部門在推動社企發展方面的工作，定期檢視進度和成果，特別是為成立社企而設立的資助計劃，從而推廣良好的作業模式，找出服務不足之處，以及締造協同效應。

5.28 審計署亦建議，民政事務總署署長和社會福利署署長應合力檢討伙伴倡自強計劃和創業展才能計劃，包括兩者的涵蓋範圍、目標對象、條款及條件，從而探討兩項資助計劃之間的協同作用，以改善兩項計劃日後的運作。

當局的回應

5.29 民政事務局局長同意審計署在第 5.27 段提出的建議。他表示，民政局一直都檢視政府各項可惠及社企的措施，並把此等資料上載到社企網站及載述於民政局提交立法會的報告內。民政局會繼續邀請社企、持份者及決策局／部門參與其中，以期建立伙伴關係及發揮協同效應。

5.30 民政事務總署署長同意審計署在第 5.28 段提出的建議。她表示：

- (a) 兩項資助計劃各有本身的宗旨，目的是協助處於不同境況的目標對象。創業展才能計劃旨在透過成立社企，為殘疾人士提供就業機會。而伙伴倡自強計劃則旨在透過成立社企在地區層面扶貧，為弱勢社羣創造就業機會，讓他們提升自力更生的能力；
- (b) 在創業展才能計劃下，所聘用的殘疾人士，人數必須佔員工總數至少 50%。然而，一些擬設的社企可能必須要有不同組合的目標對象，方可營運，因而未能符合上述 50% 的規定。把殘疾人士納為伙伴倡自強計劃的目標對象之一，可讓政府為值得資助而殘疾人士少於員工總數 50% 的擬設社企提供經費來源。否則，該等擬設的社企會喪失開展的機會，無法為殘疾人士提供就業機會；
- (c) 目前，如申請機構提交的建議書主要是為了協助殘疾人士康復，民政總署會建議申請機構向創業展才能計劃提出申請；及
- (d) 民政總署會與社署合力探討兩項資助計劃之間的協同作用，改善兩項計劃的運作。

5.31 社會福利署署長同意審計署在第 5.28 段提出的建議。她表示社署會與民政總署聯繫，一同檢討審計署所提出的事項，以期探討兩項計劃之間的協同作用，改善兩項計劃日後的運作。

為社企設下定義及訂立規管架構

5.32 因為政府一直廣為宣傳，呼籲公眾支持社企，公眾或會因此以為當局已為社企設下清晰的定義並備有一份明確界定的社企名單，讓他們易於分辨真正的社企。

5.33 然而，民政局及民政總署已表明，社企並無統一的定義，並指出社企是一盤生意，宗旨是要達致某種社會目的，而其所得利潤主要用作再投資於本身業務(見第 1.2 段)。民政總署在其社企網站，以“香港社企消費熱點”的形式，提供一份社企名錄(見第 4.18 段)。該份名錄只載列受助於政府資助計劃或由幾間大型非政府機構營辦的社企，合共 170 間。社企網站亦提供連結，接達社企商務中心所編訂的社企指南(見第 4.19 段)。該社企指南載有大約 440 間社企的資料，該等社企均是自行申請列入該指南之內。

5.34 從創業展才能計劃(見第 2.7 段)及伙伴倡自強計劃(見第 3.4 段)的申請資格準則看來，政府在批出公帑資助個別社企時，採用了較為嚴謹的定義。另一方面，據民政局表示，政府的用意，並非單方面就社企設下嚴謹的定義和全面的名單，以免局限社企業界在初期的發展。此點甚為重要，皆因社企十分多元化，所從事的行業、業務規模、發展階段及營運模式，均各有不同。政府所做的，反而是鼓勵及支持由業界主導的措施，以加深公眾對社企的認識。

5.35 由於本地及海外的社企發展迅速，業界和立法會對社企是否訂有清晰的定義，均表關注(見第 5.3(b) 段)。社企諮委會成員亦提出此等關注，並就下述事項作出討論：

- (a) 是否需要為社企設下一般定義(一如第 5.33 段所述)，以便政府在支援業界推廣工作時有所依循；及
- (b) 是否需要為社企設下精確定義，以便在提供公共資源給個別社企時有所依循。社企諮委會在審議成立社會企業發展基金一事時(見第 5.19 段)，曾經討論為社企設下精確定義：即社企是一盤生意，透過企業策略及自給自足的營運方式，以達致特定的社會目的，而其

不少於 70% 的可分發利潤會用作再投資於本身的業務上，以達到既定的社會目的。

5.36 審計署認為，為了讓社企長期持續發展，政府宜採用一個更精確的社企定義，以便制訂支援策略及計劃，並且賦予社企一個明確的身分，從而加深公眾對社企的認識和接納。就這方面而言，審計署留意到，民政局在二零一三年四月委託進行一項調查研究，以了解香港社企的現況。該項調查研究旨在：

- (a) 勾劃本地社企的現況；
- (b) 確定公眾對社企的觀感；及
- (c) 找出經營社企的良好作業模式和創新方法。

5.37 調查研究定於二零一四年四月完成。研究的目的，是要取得有用的資料，以了解香港社企的現況。民政局可藉此機會，利用此項調查研究的結果，評估是否需要為社企設下一個更精確的定義。此舉有助社會各界更集中討論應否為社企訂立適當的法律及規管架構(見第 5.3(d) 段)，使香港的社企得以長期持續發展。

審計署的建議

5.38 審計署建議民政事務局局長應與社企諮委會協商，留意是否有需要為社企設下一個更精確的定義及制定一份正式的社企名單，以促進社企長期持續發展，當中可參考將於二零一四年四月完成的調查研究所得的結果。

當局的回應

5.39 民政事務局局長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 民政局一直採取各種不同方式發展社企業界。舉例說，民政局舉辦社企獎勵計劃，從而加深公眾對社企的認識，以及表揚傑出的社企。民政局亦資助各項由業界主導的措施，例如良心消費月，以鼓勵市民購買社企的產品和服務，支持愛心消費。民政局無須設下嚴謹的社企定義，這些社企措施亦可成效昭彰；

- (b) 獲民政總署伙伴倡自強計劃資助的社企，必須符合有關的資格準則，以確保公帑的運用具透明度及問責性；
- (c) 在制訂涉及公共資源的新措施以支援個別社企時，社企諮委會通過了一個在運作層面的社企定義（見第 5.35(b) 段）。這定義令民政局在進一步審議支援個別社企的措施時，顧及到有需要支援牟利的社企；及
- (d) 然而，民政局同意有需要留意應否採用更精確的社企定義。民政局會繼續支持社企商務中心發布社企指南的工作，而該指南已獲業界廣泛使用。

問責性及服務表現管理

5.40 民政局及民政總署分別在“社會和諧及公民教育”及“社區建設”的綱領下，負責推動社企發展。根據民政局的管制人員報告，該局的職責是加深公眾人士對社企的了解；加強社會、商界與政府的伙伴關係，以推動社企的發展。而民政總署則在管制人員報告中表示，該署自二零零六年六月起推行伙伴倡自強計劃，以推動可持續的扶貧工作，在地區上促進助人自助，特別是協助弱勢社羣自力更生。

5.41 審計署留意到，除了這些描述外，有關民政局及民政總署在推動社企發展方面的服務表現資料甚少。兩者並無訂下服務表現目標和指標，以衡量及匯報社企發展方面的進展。審計署認為，民政局及民政總署有需要就此政策範疇制訂更多有用的服務表現目標和指標，在管制人員報告內公布。就這方面而言，鑑於其他政策局／部門的工作亦與社企發展相關，例如社署推行創業展才能計劃、勞工及福利局推行社投共享基金，因此，當局有需要整合來自該等政策局／部門的相關資料。

審計署的建議

5.42 審計署建議民政事務局局長及民政事務總署署長應制訂更多有用的服務表現目標和指標，以衡量及匯報在推動社企發展方面的進度，並在管制人員報告內公布。

當局的回應

5.43 民政事務局局長及民政事務總署署長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 2.25 段)

創業展才能計劃下核准項目的營運年期
(二零一三年九月三十日)

營運年期	已結業的 項目 (a) (個)	營運中的 項目 (b) (個)	總計 (c)=(a)+(b) (個)
< 1	0 (0%)	9 (16%)	9 (11%)
1 至 < 2	0 (0%)	3 (5%)	3 (4%)
2 至 < 3	7 (29%)	7 (12%)	14 (17%)
3 至 < 4	5 (21%)	4 (7%)	9 (11%)
4 至 < 5	3 (13%)	4 (7%)	7 (9%)
5 至 < 6	5 (21%)	2 (4%)	7 (9%)
6 至 < 7	3 (13%)	3 (5%)	6 (7%)
7 至 < 8	0 (0%)	4 (7%)	4 (5%)
8 至 < 9	0 (0%)	5 (8%)	5 (6%)
9 至 < 10	0 (0%)	8 (14%)	8 (10%)
10 至 < 11	1 (3%)	2 (4%)	3 (4%)
11 至 < 12	0 (0%)	6 (11%)	6 (7%)
總計	24 (100%)	57 (100%)	81 (100%)

} 26 (32%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

附錄 B
(參閱第 3.35 段)

伙伴倡自強計劃下核准項目的營運年期
(二零一三年九月三十日)

營運年期	已結業的 項目 (a) (個)	營運中的 項目 (b) (個)	總計 (c)=(a)+(b) (個)
< 1	0 (0%)	21 (18%)	21 (14%)
1 至 < 2	0 (0%)	19 (16%)	19 (13%)
2 至 < 3	12 (48%)	9 (7%)	21 (14%)
3 至 < 4	7 (28%)	11 (9%)	18 (13%)
4 至 < 5	4 (16%)	13 (11%)	17 (12%)
5 至 < 6	1 (4%)	19 (16%)	20 (14%)
6 至 < 7	1 (4%)	28 (23%)	29 (20%)
總計	25 (100%)	120 (100%)	145 (100%)

} 49 (34%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析